

Sheila Margareth Teixeira Adão

1ª CNARQ: a Conferência Nacional de Arquivos e a construção de uma política nacional
para os arquivos brasileiros

Belo Horizonte
2017

Sheila Margareth Teixeira Adão

**1ª CNARQ: a Conferência Nacional de Arquivos e a construção de uma política nacional
para os arquivos brasileiros**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência da Informação.

Linha de Pesquisa: Informação, Cultura e Sociedade – ICS

Orientador: Prof. Dr. Renato Pinto Venâncio

Belo Horizonte
2017

A221p Adão, Sheila Margareth Teixeira
2017 1ª CNARQ : a Conferência Nacional de Arquivos e a construção de uma política nacional para os arquivos brasileiros [manuscrito] / Sheila Margareth Teixeira Adão. – 2017.
232 f. : enc., il.
Orientador: Renato Pinto Venâncio
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.
Bibliografia: f. 204-227
1.Arquivos - Brasil - Teses. 2. Ciência da informação – Teses. 3.Políticas públicas - Teses. 4. Participação social – Teses. I. Venâncio, Renato Pinto. II.Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Ciência da Informação. III. Título.
CDU:615.5:93(81)

Ficha catalográfica elaborada pela equipe de bibliotecários da Biblioteca da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais.



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

FOLHA DE APROVAÇÃO

"1ª CNARQ: A CONFERÊNCIA NACIONAL DE ARQUIVOS E A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL PARA OS ARQUIVOS BRASILEIROS"

Sheila Margareth Teixeira Adão

Tese submetida à Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos à obtenção do título de "**doutora em Ciência da Informação**", linha de pesquisa "**Informação, Cultura e Sociedade**".

Tese aprovada em: 18 de dezembro de 2017.

Por:

Prof. Dr. Renato Pinto Venâncio - ECI/UFMG (Orientador)

Profa. Dra. Ana Celeste Indolfo - UNIRIO

Prof. Dr. Ricardo Carneiro - FJP

Profa. Dra. Ivana Denise Parrela - ECI/UFMG

Prof. Dr. Welder Antônio Silva - UFMG

Versão final aprovada em 29/01/2018

Prof. Renato Pinto Venâncio
Orientador

Aprovada pelo Colegiado do PPGCI

Profa. Alcenir Soares dos Reis

Coordenadora
Terezinha de Fátima Carvalho de Souza
Escola de Ciência da Informação da UfmG
DIRETORA



UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

ATA DA DEFESA DE TESE DE **SHEILA MARGARETH TEIXEIRA ADÃO**, matrícula:
2014658808

Às 14:00 horas do dia 18 de dezembro de 2017, reuniu-se na Escola de Ciência da Informação da UFMG a Comissão Examinadora aprovada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação em 24/11/2017, para julgar, em exame final, o trabalho intitulado **1ª CNARQ: a Conferência Nacional de Arquivos e a construção de uma política nacional para os arquivos brasileiros**, requisito final para obtenção do Grau de DOUTORA em CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, área de concentração: Produção, Organização e Utilização da Informação, Linha de Pesquisa: Informação, Cultura e Sociedade. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Dr. Renato Pinto Venâncio, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

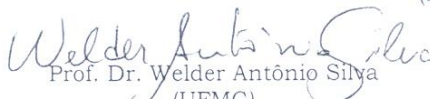
Prof. Dr. Renato Pinto Venâncio - Orientador	APROVADA
Profa. Dra. Ana Celeste Indolfo	APROVADA
Prof. Dr. Ricardo Carneiro	APROVADA
Profa. Dra. Ivana Denise Parrela	APROVADA
Prof. Dr. Welder Antônio Silva	APROVADA

Pelas indicações, a candidata foi considerada APROVADA.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Presidente encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.


Prof. Dr. Renato Pinto Venâncio
(ECI/UFMG)



Prof. Dr. Ricardo Carneiro
(FJP)


Prof. Dr. Welder Antônio Silva
(UFMG)

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2017.


Profa. Dra. Ana Celeste Indolfo
(UNIRIO)


Profa. Dra. Ivana Denise Parrela
(ECI/UFMG)


Profa. Alcenir Soares dos Reis
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Ciência
da Informação da UFMG

Obs: Este documento não terá validade sem a assinatura e carimbo da Coordenadora.

Dedico este trabalho a meu pai, que nos deixou na metade desse caminho.

AGRADECIMENTOS

Quando cursei o mestrado, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Aparecida Moura, ela sempre dizia a seus orientandos: a vida não vai parar para que vocês concluam suas pesquisas. Portanto, rindo ou chorando, sigam em frente! Ela estava certa. A vida não parou. Tal como agora, ela simplesmente seguiu em frente, oferecendo coisas boas e ruins, cobrando, a todo o momento, coragem, determinação e fé.

Devo expressar gratidão a algumas pessoas especiais que participaram da minha vida nesses quatro últimos anos, mas não sem antes reconhecer que, aqui, eu não teria chegado sem a vontade de Deus – que me deu forças para seguir em frente após um momento de imensurável dor. Obrigada! Nada seria possível sem sua ajuda.

Agradeço também:

À minha querida mãe, meus irmãos e minha sobrinha/afilhada/filha – que representam nada mais nada menos que meu porto seguro.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Renato Venâncio, pela disponibilidade, pela tranquilidade, pelo equilíbrio e por ter partilhado comigo seus conhecimentos.

Aos membros do Grupo de Trabalho CNARQ, que doaram seu tempo para dividir comigo suas vivências na conferência, e cuja colaboração foi imprescindível à realização dessa pesquisa.

Aos professores que participaram da banca de qualificação do doutorado com valiosas sugestões, Prof. Adalson Nascimento e Prof. Ricardo Carneiro.

À UFMG, instituição que admiro profundamente, não só por ter me oferecido a oportunidade de construir uma trajetória acadêmica da qual me orgulho, mas também pelo que representou e ainda representa para meu crescimento pessoal.

Aos queridos colegas da biblioteca da EEEFTO/UFMG: Adriana, Danilo, Íris, Marcia, Margarida, Sandra e Valdir, pela ajuda, apoio e compreensão que partilhamos e, também, pela leveza de nossa convivência.

Ao Alan, pelas opiniões quando a pesquisa era ainda apenas um embrião e pela ajuda com as questões técnicas.

Ao Humberto, pela preciosa colaboração e pela disponibilidade em oferecer um pouco de seu tempo à leitura do meu texto.

À Suzana, pela amizade que espero levar para a vida toda.

Aos componentes da banca de avaliação por terem aceitado o convite, contribuindo imensamente para o aprimoramento desse trabalho.

A todos que, de alguma maneira, tenham colaborado para que os problemas que se apresentaram fossem resolvidos e para que esta pesquisa se realizasse.

O papel do Estado é o de enfrentar esses problemas que demandam uma política arquivística de conjunto, com a redefinição do papel dos arquivos, hoje orientado quase exclusivamente para o serviço da pesquisa histórica, bem como um mínimo de segurança jurídica, comercial, social e administrativa. Não deveria o Estado adotar uma concepção mais exata do papel que os arquivos podem e devem desempenhar em benefício de toda a sociedade, hoje sociedade do conhecimento? Ou seja, uma concepção mais exata do seu papel na sociedade, tal com ela se apresenta atualmente?

(Bruno Delmas, 2010, p. 122)

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ) - evento resultante da mobilização da comunidade arquivística brasileira e de alguns segmentos da sociedade civil, provocada pela transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça, no ano de 2011 - como uma das etapas do processo de elaboração de uma política nacional para os arquivos brasileiros. A pesquisa guiou-se pela questão: Por que a política nacional de arquivos, cujo um dos palcos fundamentais de atuação foi a referida conferência, não progrediu? Considerando tal pergunta, procurou-se analisar os motivos da política nacional de arquivos não ter avançado no processo de políticas públicas, assim como pesquisou-se os seguintes objetivos específicos: 1) situar o processo de construção da política nacional de arquivos no ciclo de políticas públicas; 2) mapear o arcabouço jurídico que demonstra o interesse público pelos arquivos no Brasil; 3) identificar a ação política exercida pelo Arquivo Nacional, pelo CONARQ e pelos atores arquivísticos em prol da elaboração de leis e políticas públicas que promovam o desenvolvimento da área; e 4) analisar a 1ª CNARQ enquanto etapa do ciclo de políticas públicas e mecanismo de participação social na construção da referida política. Os condicionantes de efetividade das conferências nacionais foram utilizados para avaliar a efetividade da 1ª CNARQ e os impactos dela sobre a elaboração da política nacional de arquivos. A metodologia desta investigação qualitativa englobou pesquisa bibliográfica e documental, além de coleta de dados junto a pessoas. Os resultados evidenciaram que as políticas públicas arquivísticas contam com atores pouco experientes em pressionar e monitorar as ações do governo e que encontram-se, em sua maioria, distanciados do processo de gestão de políticas públicas. Observou-se também que o evento não foi convocado pela vontade política do governo e que não privilegiou a participação de membros da sociedade civil, muito embora tenha assumido um formato que favoreceu a deliberação dos participantes. Combinados, estes aspectos impactaram negativamente a efetividade desta conferência, criando as condições para que as propostas prioritárias nela aprovadas - a revisão da Lei nº 8.159/1991 e do decreto nº 4.073/2002, além da elaboração de um plano de ação para os arquivos públicos e privados -, não encontrassem condições adequadas para a sua materialização e posterior incorporação pelo governo. Destaca-se também que as dificuldades do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), em estabelecer uma política nacional de arquivos, assim como a descontinuidade da pressão e mobilização dos atores arquivísticos após a conferência, representam sérios entraves na formulação de uma política nacional para os arquivos brasileiros.

Palavras-chave: Arquivos. Participação social. Políticas públicas. Política nacional de arquivos.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the 1st National Conference on Archives (CNARQ) – such event was an outcome of the mobilization of the Brazilian archival community and some sectors of society, motivated by the transference of the National Archive to the Ministry of Justice, in 2011 – as one of the steps in the process of elaboration of a national policy for Brazilian archives. The research was guided by the following question: Why has the national policy for archives – which had the conference as one of its main updating scenarios - not progressed? In light of such question, it was aimed to analyze the reasons why the national policy for archives has not advanced in the process of public policies as well as the following specific objectives were considered: 1) locate the process of development of a national policy for archives in the cycle of public policies; 2) map the juridical apparatus that shows the public interest in Brazilian archives; 3) identify the public policy implemented by the National Archive, CONARQ and the archival actors for elaboration of laws and public policies enhancing the field development; 4) analyze the 1st CNARQ as a phase of the cycle of public policies and as a mechanism of social participation in the development of such policy. The determinants of effectiveness of the national conferences were used to assess the effectiveness of the 1st CNARQ and its impact on the elaboration of a national policy for archives. The methodology of this qualitative investigation encompassed bibliographic and documental research besides data gathering among individuals. The results evidenced that the archival policies have as background a society with little experience in demanding and monitoring the government actions and that its actors are mostly apart from the process of public policies management. Furthermore, it was noted that the event was not called for in accordance with the government political will and did not privilege the participation of members of society, although it held a format that favored the engagement of participants. These issues altogether had a negative impact on the effectiveness of the conference, creating conditions for the priority proposals approved there – the review of the Law of Archives and the decree number 4,073 besides the design of an action plan for public and private archives - not to meet adequate conditions for their materialization and further incorporation by the government. Moreover, the difficulties of the National Council of Archives (CONARQ) in establishing a national policy for archives alongside the downturn in demands and mobilization of the archival actors after the conference represent serious constraints in the development of a national policy for Brazilian archives.

Keywords: Archives. Social participation. Public policies. National policy for archives.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	O Arquivo Nacional no Plano Plurianual 2000-2003	134
QUADRO 2	O Arquivo Nacional no Plano Plurianual 2004-2007	134
QUADRO 3	O Arquivo Nacional no Plano Plurianual 2008-2011	134
QUADRO 4	O Arquivo Nacional no Plano Plurianual 2012-2015	135
QUADRO 5	Textos que mencionam o termo “política nacional de arquivos” no título	142
QUADRO 6	Participantes da etapa regional da 1ª Conferência Nacional de Arquivos	156
QUADRO 7	Impacto esperado do contexto político, da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional da conferência sobre a efetividade da 1ª Conferência Nacional de Arquivos e da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres.	185
TABELA 1	Temas abordados pelo Conselho Nacional de Arquivos entre 2007-2016	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAB	Associação dos Arquivistas Brasileiros
AARGS	Associação dos Arquivistas do Estado do Rio Grande do Sul
ABARQ	Associação Brasiliense de Arquivologia
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ANPUH	Associação Nacional de História
APCBH	Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte
ARQ-SP	Associação de Arquivistas de São Paulo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA	Congresso Brasileiro de Arquivologia
CFE	Conselho Federal de Educação
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CGI	Comissão Geral de Investigações
CIA	Conselho Internacional de Arquivos
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CNA	Congresso Nacional de Arquivologia
CNAP	Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca
CNARQ	Conferência Nacional de Arquivos
CNCTI	Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
CNPM	Conferência Nacional de Política para Mulheres
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CPA	Curso Permanente de Arquivos
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEMOR	Departamento de Modelos Organizacionais

ENARA	Executiva Nacional de Associações Regionais de Arquivologia
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FEPARQ	Fórum Nacional de Ensino e Pesquisa em Arquivologia
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GT	Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICSU	Conselho Internacional de Associações Científicas
IHGB	Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LAI	Lei de Acesso à Informação
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NATIS	Sistema Nacional de Informação
NOBRADE	Norma Brasileira de Descrição Arquivística
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGI	Programa Geral de Informação
PL	Projeto de Lei
PNPM	Plano Nacional de Políticas para Mulheres
PPA	Plano Plurianual
RAMP	Programa de Gestão de Documentos e dos Arquivos
REPARQ	Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia

REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIGA	Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo
SINARQUIVO	Sindicato Nacional dos Arquivistas e Técnicos de Arquivos
SNDCT	Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
SNI	Serviço Nacional de Informações
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UEPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRG	Universidade Federal do Rio Grande
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UnB	Universidade de Brasília
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNISIST	Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 POLÍTICA PÚBLICA: A GESTÃO DO ESTADO NA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS	27
1.1 Mas, o que são políticas públicas?	28
1.2 Os formatos e tipos de políticas públicas	30
1.3 Os atores no processo de elaboração de políticas públicas	33
1.3.1 Os atores governamentais/formais/públicos	35
1.3.2 Os atores não governamentais/informais/privados	37
1.4 O ciclo de políticas públicas	39
1.4.1 Identificação do problema	40
1.4.2 Inclusão na agenda	42
1.4.3 Elaboração de alternativas	44
1.4.4 Formulação	44
1.4.5 Implementação	45
1.4.6 Monitoramento	45
1.4.7 Avaliação	46
1.5 A participação social no processo de elaboração das políticas públicas	47
1.5.1 Os mecanismos institucionais da democracia participativa	51
2 INTERESSE PÚBLICO E REGULAÇÃO ESTATAL DOS ARQUIVOS NO BRASIL	59
2. 1 A primeira ação efetiva do Estado brasileiro em relação à documentação oficial: a criação do Arquivo Público do Império	59
2.2 O despontar de novos atores na cena arquivística nacional entre 1930 e 1950: o Departamento Administrativo do Serviço Público	65
2.2.1 O Arquivo Central da Fundação Getúlio Vargas	69
2.2.2 A gestão de José Honório Rodrigues e a tentativa de alçar as demandas do Arquivo Nacional à condição de problema público	71
2.2.3 A gênese da mobilização social em torno das questões arquivísticas	78
2.2.3.1 O protagonismo da Associação dos Arquivistas Brasileiros no processo de elaboração de políticas públicas arquivísticas	80

2.2.4 A politização das demandas do Arquivo Nacional na gestão de Celina Vargas do Amaral Peixoto	86
2.2.5 A conjuntura arquivística brasileira nos anos 1990	96
2.2.5.1 O cenário arquivístico brasileiro na década de 2000: diferentes trajetórias	99
2.2.5.2 A cena arquivística brasileira nos anos 2010	103
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVOS NO BRASIL: UM PANORAMA CONTRADITÓRIO	109
3.1 Política, legislação e política pública arquivística: um nó conceitual?	113
3.1.1 Legislação de arquivos	114
3.1.2 Política de arquivos e política pública arquivística	118
3.1.3 A política nacional de arquivos no panorama da política nacional de informação: aproximação possível?	121
3.1.3.1 Políticas públicas de informação	122
3.1.3.2 Política nacional de arquivos	127
3.2 As percepções sobre a política nacional de arquivos	132
3.2.1 O Arquivo Nacional nos Planos Plurianuais da União	132
3.2.2 A política nacional de arquivos nos Relatórios da Direção-Geral do Arquivo Nacional	138
3.2.3 A política nacional de arquivos nas atas das Reuniões Plenárias do Conselho Nacional de Arquivos	139
3.2.4 A política nacional de arquivos na literatura arquivística brasileira	141
4 A INSERÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	146
4.1 O papel da 1ª Conferência Nacional de Arquivos no processo de construção de uma política de Estado para os arquivos brasileiros	146
4.1.2 Configurações da 1ª Conferência Nacional de Arquivos	154
4.1.3 A etapa regional da 1ª Conferência Nacional de Arquivos	156
4.1.4 A etapa nacional da 1ª Conferência Nacional de Arquivos	157
4.2 As propostas aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Arquivos: insumos para a ação?	159
4.3 A formalização das deliberações no cenário pós-conferência: avanço ou estagnação?	170

4.4 A efetividade da 1ª Conferência Nacional de Arquivos e seus condicionantes	178
4.4.1 Contexto político: vontade política, projetos políticos e relação entre sociedade política e civil	180
4.4.2 Natureza da política pública: grau de descentralização e de intersetorialidade	182
4.4.3 Organização da sociedade civil: atores, processo de formação, tipo de relação com o estado e grau de unidade da sociedade civil	182
4.4.4 Desenho institucional das conferências nacionais: dinâmica representativa e participo-deliberativa	183
5 OS ENTRAVES PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS: RESULTADOS E DISCUSSÕES	187
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
REFERÊNCIAS	204
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	228
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS	230

INTRODUÇÃO

Vivemos hoje uma época em que o uso do termo “políticas públicas” tornou-se corriqueiro no discurso dos políticos, da mídia e da sociedade civil. Já faz algum tempo que até mesmo a academia se rendeu ao assunto, abordando-o sob as mais diversas perspectivas. Isso não é algo espantoso, afinal, o campo de estudos sobre as políticas públicas é uma área do interesse de diferentes áreas do conhecimento. Para Faria (2012, p. 7), “esse *boom*, particularmente notável durante a década de 2000, pode ser ilustrado pela proliferação no país de cursos de graduação, especialização, mestrado (tanto acadêmicos como profissionais) e doutorado que têm as políticas públicas como questão prioritária”. Nessa perspectiva, o campo de estudos da informação não poderia furtar-se ao estudo do tema.

No que diz respeito especificamente às políticas públicas arquivísticas, José Maria Jardim – principal pesquisador do assunto no Brasil – apontava, já em 1995, a inserção no discurso político do país das questões acerca do direito à informação. Todavia, alertava o autor que as análises realizadas sobre a matéria não se manifestavam ainda em políticas de Estado em matéria de informação, das quais faziam e, ainda, fazem parte, as políticas públicas de arquivos (JARDIM, 1995).

José Maria Jardim, corroborando o apontamento de Faria (2012) sobre a explosão do campo de estudos sobre as políticas públicas, a partir dos anos 2000, dedicou-se nesse período às reflexões e análises sobre as políticas públicas arquivísticas. Não há dúvidas de que esse autor inspirou, por meio de sua produção acadêmica, outros pesquisadores a se lançarem no estudo do assunto, como o desenvolvimento de reflexões sobre o tema em disciplinas dos cursos de graduação em Arquivologia.

Contudo, segundo Jardim (1995, p. 137), embora a necessidade de políticas públicas arquivísticas fosse ressaltada e o tema das políticas públicas fosse até mesmo ensinado nos cursos de Arquivologia, o assunto encontrava-se “pouco aprofundado na literatura” ou apenas reconhecido como um grupo de preceitos que se chocavam “[...] diretamente com a dinâmica do mundo político”. Nessa perspectiva, as políticas públicas de arquivos tendiam “[...] a ser muito mais uma peça de retórica do que uma realidade [...]” moldada “[...] a partir de princípios, ações e atores concretos” (JARDIM, 2006, p. 5). O autor reiterou essa opinião ao longo de vários de seus textos que abordaram a temática nos anos seguintes, deixando claro que novas visões do assunto deveriam ser desenvolvidas, a fim de que o devido fortalecimento do tema na área provocasse reflexões e, quem sabe, mudanças.

A motivação para a realização desta pesquisa remonta, justamente, às minhas vivências acadêmicas no curso de graduação em Arquivologia da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (ECI/UFMG). Período em que: 1) a Lei nº 8.159¹, de 8 de janeiro de 1991 - que reforçou os deveres e responsabilidades do Poder Público, nas três esferas de governo, em relação à gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação (BRASIL, 1991) - acabara de completar 20 anos, suscitando em sala de aula discussões sobre sua relevância e efetividade; e 2) a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) - foi promulgada, formando juntamente com a Lei de Arquivos os pilares de uma política nacional de arquivos.

Grande parte dos debates sobre a legislação arquivística brasileira, realizados no âmbito do referido curso, acontecia na disciplina “Política e Legislação Arquivística”, cujo objetivo era discorrer sobre o arcabouço jurídico dos arquivos e sobre as políticas públicas arquivísticas. Entretanto, embora as discussões na referida disciplina girassem muito em torno da importância da Lei de Arquivos e do *status* que ela oferecia ao setor arquivístico brasileiro, uma vez que muitos países ainda não possuíam uma legislação específica que abordasse as questões de organização, proteção e utilização dos arquivos (ROUSSEAU; COUTURE, 1998 *apud* CRUZ, 2007)², lembro-me de ter minha atenção despertada por outra questão que me deixava especialmente curiosa: se a Lei nº 8.159/1991 dispunha sobre a política nacional de arquivos, significava dizer que aquela política havia sido oficializada? Mas onde estava o documento que a publicizava?

Ainda que, naquela época, eu não conhecesse os caminhos percorridos até que uma demanda social se configurasse numa política pública, rapidamente me dei conta que estava diante de uma questão de pesquisa. Passaram-se poucos anos até que eu decidisse fazer o Doutorado no Programa de Pós-Graduação da ECI (PPGCI/UFMG) – escola em que me graduei em Biblioteconomia e Arquivologia e me tornei Mestre em Ciência da Informação. Entretanto, escolhi como tema de pesquisa no Doutorado, não a política nacional de arquivos, mas a formulação de políticas públicas arquivísticas para o atendimento às demandas geradas pela Lei de Acesso à Informação, nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

¹ Chamada de Lei de Arquivos dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Delega aos Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade de regulamentar a gestão e o acesso aos documentos públicos através de dispositivos legais complementares (art. 21).

² ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina Arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

Porém, ao cursar as disciplinas do curso e me aprofundar nas leituras sobre políticas públicas, inclusive naquelas produzidas por José Maria Jardim sobre políticas públicas arquivísticas, optei por alterar a proposta original de pesquisa e retomar a política nacional de arquivos que, uma vez inexistente, só permitia que eu a estudasse sob a perspectiva de seu processo de concepção, e não de sua implementação. Sendo assim, estabeleci como novo tema de pesquisa a realização da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ) - evento que reuniu a comunidade arquivística brasileira em torno da construção de propostas que embasassem a definição da política nacional de arquivos -, como uma das etapas do processo de elaboração da política nacional de arquivos. O assunto, não só continuava sendo pertinente para a área de concentração e para a linha de pesquisa em que estava inserida minha pesquisa no PPGCI/UFMG, como possibilitava que a discussão sobre as políticas públicas fosse adensada no âmbito da Ciência da Informação e da Arquivologia, conforme recomendava José Maria Jardim. Ademais, estava em consonância com as indagações formuladas na época da graduação em Arquivologia.

É significativo ressaltar que no campo dos arquivos se considera, com relativa frequência, a Lei nº 8.159/1991 como a política nacional para o setor. Todavia, conforme aponta Couture (1998) e Jardim (2006), o arcabouço jurídico dos arquivos é apenas parte importante das políticas públicas arquivísticas. Para os autores, a lei deve concomitantemente ser instrumento e objeto de uma política pública, mas não tomada como a política em seu conceito genuíno, pois na verdade a resolução de questões públicas deve-se à eficiência de políticas públicas que assegurem os preceitos estabelecidos pelas leis.

Logo, no âmbito desta pesquisa, leis e políticas públicas serão consideradas como elementos distintos. Nesse sentido, o arcabouço legal dos arquivos será compreendido como o conjunto de regras ou normas desenvolvidas pela autoridade competente para demarcar as obrigações do Estado em relação aos arquivos públicos e privados e ao acesso à informação pública. As políticas públicas, por sua vez, serão definidas como as linhas de orientação que asseguram e possibilitam a ação governamental na resolução dos problemas do setor arquivístico.

Portanto, a política nacional de arquivos tornou-se um elemento cuja discussão não é improcedente, pois a iniciativa mais substancial no sentido de propor a formulação dessa política ocorreu somente 20 anos após a promulgação da Lei de Arquivos, mais precisamente em 2011, ano de realização da 1ª CNARQ. A conferência resultou da inédita mobilização da comunidade arquivística e de alguns segmentos da sociedade civil, cujo estopim para uma série de acontecimentos foi a notícia da transferência do Arquivo Nacional para o Ministério

da Justiça. Surpresos e indignados com a mudança, esses atores defenderam como melhor posicionamento político para o Arquivo Nacional, a permanência da instituição na estrutura da Presidência da República.

A mobilização citada foi importante por ter provocado a abertura de diálogo entre o segmento arquivístico e o governo federal, assim como ter promovido, em curto espaço de tempo, a participação desses atores nas discussões fundamentais ao desenvolvimento do setor de arquivos brasileiro. A visibilidade alcançada por essa mobilização acabou por estimular a convocação da 1ª CNARQ pelo Ministro da Justiça, com o principal objetivo de discutir diretrizes que embasassem a elaboração de uma política de Estado para os arquivos brasileiros³ (BRASIL, 2012).

Sendo assim, durante a 1ª CNARQ foram apresentadas, discutidas e aprovadas sugestões para o desenvolvimento do setor arquivístico brasileiro, tais como: a efetiva participação de representantes de instituições arquivísticas na regulamentação de leis de interesse do setor e a institucionalização dos serviços arquivísticos como personagens principais dos processos de gestão de documentos e de informação nos órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2012). No que diz respeito a essa última questão, buscava-se o reconhecimento, por parte do governo, de que a gestão da informação contida no documento oficial, ou seja, no “documento emanado do poder público” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 77) era um recurso estratégico à disposição dos gestores de todo o mundo. Logo, dar aos arquivistas e aos arquivos - instituições “[...] que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso a documentos” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 27) - lugar nas políticas públicas nacionais contribuiria, significativamente, para a tomada de decisão e a transparência administrativa dos governos e, conseqüentemente, para a consolidação da cidadania.

No Brasil, entretanto, pouco se via a utilização dos arquivos nos processos de aumento da eficiência do poder público, na diminuição da corrupção e no desenvolvimento da *accountability*⁴ (CANELA; NASCIMENTO, 2009; SILVA, 2008). Nesse sentido, não parecia

³ Políticas públicas são políticas de Estado ou políticas de Governo. A diferença entre uma e outra é a maneira como elas são institucionalizadas. As políticas de Estado, em geral, são mais duradouras, não sendo alteradas com a troca de governo. O Programa Bolsa Família é um exemplo de política de Estado fortemente institucionalizada no Brasil. As Políticas de Governo, por sua vez, são aquelas que têm menor durabilidade, ou seja, podem ser facilmente extintas com a troca de governo. Disponível em: <<http://www.crpj.org.br/publicacoes/jornal/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

⁴ Termo de língua inglesa sem tradução para o português. Seu uso mais aceito e difundido refere-se a prestação de contas – obrigação de governantes e tomadores de decisões, ao assumirem responsabilidades públicas. O acesso à informação pública governamental é um recurso importante, disponível à sociedade para exigir a prestação de contas (ESPINOSA, 2012).

existir - e ainda não parece - a mínima percepção de que o alcance da centralidade dos arquivos, nos citados processos, dependesse da formulação de políticas públicas arquivísticas.

É importante ressaltar que, embora não fosse a primeira vez que a comunidade arquivística se mobilizasse em prol das demandas do setor, foi a primeira vez que esses atores tiveram a oportunidade de fazer uso de uma conferência nacional - um importante mecanismo de participação social - para debater a formulação de políticas públicas para a área. Por isso, a realização da 1ª CNARQ foi por si só motivo de comemoração e, especialmente, esperança de que, adiante, a política nacional de arquivos fosse formulada.

Não há dúvidas, por isso mesmo, que a 1ª CNARQ representou um marco no que diz respeito à participação dos arquivistas no processo de políticas públicas - também conhecido como ciclo de políticas públicas. A opção de realizar uma leitura da 1ª CNARQ como uma etapa do processo de construção de políticas públicas pareceu, portanto, estimulante. Afinal, o evento acabou colocando em evidência posicionamentos individuais e institucionais, que, embora diferentes, uma vez que proferidos a partir de pontos de vista distintos, defendiam de forma homogênea, sobretudo, a necessidade de: 1) formular uma política de Estado para os arquivos brasileiros; 2) discutir o papel do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), como órgão responsável por definir a política nacional de arquivos; e 3) debater com maior profundidade as dificuldades enfrentadas pelo setor.

Esta pesquisa utiliza o modelo do ciclo de políticas públicas – um recurso de análise que visualiza a trajetória das políticas públicas em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2013), mas que nem sempre obedecem a uma lógica férrea, uma vez que os processos de elaboração e de implementação de políticas públicas são muitas vezes descontínuos e descompassados. No âmbito desta pesquisa, entende-se que a mobilização em torno da transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça levou à identificação de um problema público – a ausência de uma política nacional de arquivos. A convocação da 1ª CNARQ correspondeu, por sua vez, a uma inclusão do tema na agenda do poder público federal. A conferência propriamente dita representou o momento de elaboração de alternativas, ou seja, o momento em que a comunidade arquivística identificou e delimitou os problemas do setor; determinou as possíveis alternativas para sua solução; avaliou os efeitos de cada uma delas e estabeleceu algumas prioridades.

Tendo em vista todos os aspectos relatados e, sobretudo, a seguinte questão colocada por Jardim (2006, p. 11): “por que políticas públicas arquivísticas exigem tantos esforços na sua formulação, implementação e avaliação”, o problema estabelecido por este estudo pode ser assim esboçado: Por que a política nacional de arquivos, cujo um dos palcos fundamentais de ação foi a 1ª CNARQ, não avançou até o presente momento no processo de políticas públicas?

Considerando tal questão, a presente pesquisa tem por objetivo geral: analisar os motivos da política nacional de arquivos não ter avançado no processo de políticas públicas. Para tanto, tem-se por objetivos específicos: 1) situar o processo de construção da política nacional de arquivos no ciclo de políticas públicas; 2) mapear o arcabouço jurídico que demonstra o interesse público pelos arquivos no Brasil; 3) identificar a ação política exercida pelo Arquivo Nacional, pelo CONARQ e pelos atores arquivísticos em prol da elaboração de leis e políticas públicas que promovam o desenvolvimento da área; e 4) analisar a 1ª CNARQ enquanto etapa do ciclo de políticas públicas e mecanismo de participação social na construção da referida política.

A relevância dessa pesquisa se dá no sentido de que, do ponto de vista do processo de políticas públicas, o estudo das relativas aos arquivos, embora realizado de forma regular na literatura arquivística, é bastante incipiente em nosso país. Além disso, essa área temática é vista como carente de “aprofundamento teórico” (JARDIM, 2008, p. 7) – fato que, dentre outras coisas, possibilita que se confunda legislação arquivística com política pública arquivística ou, essa última política, com as políticas institucionais de arquivos.

Outra contribuição dessa pesquisa se dá no sentido de promover uma análise da participação da comunidade arquivística em canais participativos como a 1ª CNARQ, mecanismo que, até o momento em que a pesquisa foi iniciada, não havia sido objeto de nenhum estudo acadêmico aprofundado, ineditismo que acreditamos dar força ao trabalho. Desse modo, este estudo pode contribuir para a ampliação de nosso olhar sobre a importância da participação e da coesão dos atores arquivísticos na arena política. Ademais, a pesquisa pode tornar mais compreensível as diversas questões e meandros que envolvem o processo de elaboração de políticas públicas, ajudando a produzir, assim, conhecimento que aproxime o campo de estudos sobre as políticas públicas dos estudiosos da Ciência da Informação e da Arquivologia. Fato que pode qualificar o debate sobre o tema nessas áreas e incitar esses atores a participar de forma mais ativa das questões inerentes ao mundo político.

Para a execução dos objetivos desse estudo, foi escolhida uma metodologia que tivesse relação direta com o tipo e com as abordagens da pesquisa e, sobretudo, com a pergunta que

direciona o trabalho. Portanto, o presente estudo pode ser classificado como qualitativo quanto à sua abordagem, pois se preocupa com o aprofundamento da compreensão sobre as questões que levam à inação governamental diante dos problemas que afetam os arquivos brasileiros.

Em relação à sua natureza, a pesquisa pode ser qualificada como aplicada, visto que pretende produzir conhecimentos que contribuam para a alteração da condição, hoje, vivenciada pelos arquivos em relação à formulação de políticas públicas para o setor. Quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica como explicativa, porque se preocupa em identificar e analisar os elementos que ocasionam ou contribuem para a não formulação de uma política nacional dos arquivos brasileiros. Finalmente, quanto aos procedimentos, o estudo se classifica como uma pesquisa de campo, já que se utiliza de pesquisa bibliográfica e documental, além de coleta de dados junto a pessoas (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; GIL, 1996).

É relevante esclarecer que os dados secundários foram colhidos por meio da análise de documentos sobre a 1ª CNARQ, existentes em sítios eletrônicos de diferentes atores institucionais envolvidos na mobilização já mencionada ou que apenas noticiaram tal acontecimento. Além disso, foram analisadas as atas das Reuniões Plenárias do CONARQ, do período compreendido entre 2011 e 2014⁵; o relatório publicado ao fim da conferência e o relatório produzido pelo primeiro Grupo de Trabalho CNARQ (GT) - instituído pelo Ministério da Justiça com o objetivo de rever a Lei nº 8.159/1991 e o Decreto nº 4.073/2002 e elaborar um Plano de Ação para o setor de arquivos públicos, em consonância com as deliberações da 1ª CNARQ.

Para captar as variadas percepções sobre a política nacional de arquivos, voltamos a analisar as atas das Reuniões Plenárias do CONARQ – dessa vez, correspondentes ao período de 2007 a 2016⁶; os Planos Plurianuais (PPA) da União do período compreendido entre 2000 e 2015⁷; os Relatórios da Direção-Geral do Arquivo Nacional, do período de 2005 a 2015⁸ e, finalmente, os textos que mencionam essa política em seus títulos.

⁵ Tomou-se como marco temporal dessa parte da análise, as atas do ano de 2011, por ter sido este o período em que ocorreu toda a mobilização em torno da transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça e realizada a conferência. Estendeu-se análise desses documentos até o ano de 2014, porque as discussões sobre as deliberações da conferência se prolongaram até esse período.

⁶ A justificativa para escolha desse período encontra-se no capítulo 3 da pesquisa.

⁷ A intenção foi observar a presença do Arquivo Nacional em dois períodos específicos: quando a instituição esteve vinculada à Casa Civil entre o ano de 2000 e o mês de janeiro de 2011, e, após esse período, quando o órgão foi reconduzido à subordinação do Ministério da Justiça.

⁸ Também denominados “Relatórios de Atividades e Gestão do Arquivo Nacional”. A opção metodológica de realizar a análise a partir do relatório de 2005 deveu-se à indisponibilidade, no sítio do Arquivo Nacional, dos

Foram estabelecidos como sujeitos da pesquisa os membros dos dois GTs nomeados pelo Ministério da Justiça para dar andamento às propostas prioritárias aprovadas na 1ª CNARQ. O primeiro GT foi constituído por 13 membros da comunidade arquivística e 1 coordenador - representante do gabinete do ministro -, que também exerceu a função de presidente da Comissão Organizadora Nacional e de Secretário-geral da conferência em Brasília⁹. Os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Distrito Federal e Pará, portanto, das cinco regiões brasileiras, foram representados por intermédio dos membros dos GTs. O segundo grupo foi composto basicamente pelas mesmas pessoas que participaram do primeiro¹⁰. Somados, o número total de participantes dos dois grupos foi de quinze pessoas (BRASIL, 2012).

A escolha desses agentes deveu-se ao fato de que, grande parte deles, esteve envolvida na dinâmica de organização da conferência, e, após o evento, permaneceram implicados com o cumprimento de algumas das mais importantes propostas aprovadas, o que os tornou detentores de um conhecimento valioso sobre a conferência¹¹. Vale ressaltar que era intenção da autora da pesquisa investigar a totalidade desses sujeitos; todavia, em decorrência da impossibilidade de contato com alguns membros e da falta de interesse de outros em participar, o quantitativo de interlocutores pesquisados acabou definido em um número de sete representantes, oriundos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ligados ao poder público federal, a instituições arquivísticas públicas do âmbito estadual e municipal e às universidades.

Como instrumento de coleta dos dados primários, foi utilizada a técnica de entrevista estruturada, visto que ela permite manter a padronização das perguntas sem, no entanto, impor opções de respostas aos entrevistados. Foi elaborado um roteiro dividido em quatro blocos temáticos,¹² que contemplaram aspectos considerados relevantes. Os contatos preliminares com os entrevistados foram feitos por meio de mensagem de e-mail - na qual era informado o tema da pesquisa e feito o convite para participação. Após o aceite, foi enviado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)¹³, composto pelas diversas informações sobre a

documentos referentes aos anos de 2000 a 2004. A intenção era iniciar a análise a partir do ano 2000, tal como feito em relação aos PPAs.

⁹ Os 13 membros representavam instituições do poder público federal, estadual e municipal, representantes de instituições arquivísticas públicas e representantes de universidades.

¹⁰ À exceção de um membro da comunidade arquivística do Rio de Janeiro e do coordenador que, no segundo grupo, foi substituído por outro.

¹¹ Sobretudo da etapa pós-evento, que por sinal, consiste em um momento fundamentalmente importante para a configuração da capacidade de influência das conferências nacionais sobre as decisões do governo que a convocou. No caso da 1ª CNARQ, infelizmente, essa etapa encontra-se pouco documentada.

¹² Disponível nos apêndices da tese.

¹³ Disponível nos apêndices da tese.

pesquisa e solicitação de autorização para uso e divulgação dos dados em contextos acadêmicos e publicações científicas, assim como foram marcados data e horário para a realização da entrevista. Em razão de os membros do GT residirem, quase em sua totalidade, em estados diferentes da autora da pesquisa, o meio utilizado para a realização de cinco entrevistas foi o Skype¹⁴. Outras duas entrevistas foram realizadas, respectivamente, por meio do e-mail e de visita ao entrevistado em sua residência¹⁵. As entrevistas foram realizadas entre os meses de agosto e setembro de 2016 e tiveram duração média de 1 hora.

Os dados obtidos nas entrevistas foram organizados e, depois de ouvidos e transcritos, o material foi analisado, avaliado e interpretado. Objetivando manter o anonimato das falas e opiniões explicitadas pelos entrevistados, utilizamos pseudônimos para identificá-los. Esses codinomes foram escolhidos entre as sete funções arquivísticas, quais sejam: Produção (Pdc), Avaliação (Avc), Aquisição (Aqc), Conservação (Csc), Classificação (Clc), Descrição (Dcc) e Divulgação (Dvc).

Os resultados da análise documental e das entrevistas serão apresentados ao longo da pesquisa, que se divide em cinco capítulos, além da introdução e conclusão.

O capítulo 1, “**Política pública: a gestão do estado na solução dos problemas públicos**” oferece ao leitor o entendimento do que são as políticas públicas. Para isso, apresenta os conceitos e os tipos de políticas públicas, o papel dos atores e a responsabilidade atribuída a cada um deles durante o processo. Aborda a importância da participação social e o uso de canais participativos, como os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais na elaboração de políticas públicas. Em atendimento a um dos objetivos da pesquisa, o capítulo é encerrado com a apresentação do ciclo de políticas.

No capítulo 2, “**Interesse público e regulação estatal dos arquivos no Brasil**” são demonstradas as ações, ou seja, a regulamentação jurídica do Estado brasileiro em relação aos arquivos. Para tanto, tentamos mostrar os momentos em que as questões arquivísticas foram reconhecidas como problemas públicos dignos da intervenção do Estado e, por isso, posteriormente contemplados com algum tipo de legislação. O capítulo é iniciado com a criação do Arquivo Público do Império, considerada a primeira ação efetiva do Estado brasileiro em relação à documentação oficial. Mais à frente, é apresentado como ocorreu o despontar dos atores que foram importantes para o desenvolvimento do Arquivo Nacional e dos demais arquivos brasileiros. Portanto, é abordada a gestão de José Honório Rodrigues e de Celina Vargas do Amaral Peixoto à frente do mais importante arquivo público do país, pois

¹⁴ O programa MP3 Skype Recorder foi utilizado para gravar as conversas.

¹⁵ Em atendimento ao pedido do entrevistado.

se compreende que esses atores tiveram uma atuação política relevante, que levou à exposição pública dos problemas que afetavam o Arquivo Nacional. A criação e atuação da Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB) são apresentadas como um fato significativo para a institucionalização da atuação política do segmento arquivístico, uma vez que os órgãos de representação profissional têm como função exercer *lobby* no processo de decisões políticas sobre temas de seu interesse, sendo por isso importantes agentes para a conquista de políticas públicas.

O capítulo 3, “**O panorama das políticas públicas de arquivos no Brasil: um todo contraditório**”, adverte que a literatura da área considera, com certa frequência, as leis que orientam o setor de arquivos como políticas públicas em seu conceito genuíno. Por isso, o capítulo discute, em um primeiro momento, a debilidade do conceito de políticas públicas arquivísticas no âmbito acadêmico e certa confusão existente entre os conceitos de “política arquivística”, “política pública arquivística” e “legislação de arquivos”. Outro ponto conflitante na área, e por isso abordado no capítulo, é se a política pública arquivística pode ser considerada um aspecto da política informacional. A política nacional de arquivos é discutida nesse capítulo, apresentando as percepções registradas sobre essa política em alguns PPAs da União, em Relatórios de Gestão do Arquivo Nacional, em determinadas atas das Reuniões Plenárias do CONARQ e, finalmente, em textos que fazem menção a essa política em seu título.

No capítulo 4, “**A inserção da política nacional de arquivos no ciclo de políticas públicas**” toma-se como referência a mobilização dos atores arquivísticos pela permanência do Arquivo Nacional na estrutura da Casa Civil – cuja maior consequência foi a convocação da 1ª CNARQ. A referida conferência é abordada como marco da inserção da política nacional de arquivos no ciclo de políticas. Assim, o capítulo apresenta esses acontecimentos e discute o papel da 1ª CNARQ no processo de construção de uma política de Estado para os arquivos brasileiros. Busca realizar uma análise das principais demandas do setor, através das deliberações aprovadas na conferência. Além disso, o capítulo apresenta como foi o processo de formalização das deliberações prioritárias da conferência e em que ponto se encontra o projeto de revisão da Lei de Arquivos – a única deliberação efetivamente colocada em prática após o evento.

Por fim, no capítulo 5, “**Os entraves para a construção da política nacional de arquivos: resultados e discussões**” são identificados os principais entraves para a construção da política nacional de arquivos.

1 POLÍTICA PÚBLICA: A GESTÃO DO ESTADO NA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Embora sejam elementos distintos, os temas “políticas públicas” e “política” estão intrinsecamente conectados. Por isso, não seria adequado que um capítulo focado nas políticas públicas deixasse de fazer algumas considerações sobre a política - vocábulo extremamente amplo, que tem origem na palavra grega *polis* (*politikós*). O termo *Pólis* refere-se à cidade e seus desdobramentos, ou seja, ao que é de interesse público e social. Aristóteles, no século IV a.C., foi o primeiro filósofo a dispensar atenção ao tema, na obra intitulada *Política*, quando refletiu sobre a natureza, as funções, a divisão do Estado e defendeu que o homem é um ser político por natureza (RODRIGUES, 2010).

A interpretação aristotélica de política, como a arte ou ciência do governo, foi paulatinamente substituída com o passar do tempo. Na era Moderna, passou a ser reconhecida pelas expressões “ciência do Estado”, “doutrina do Estado”, “ciência política” e “filosofia política” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 954). Nas sociedades contemporâneas democráticas, o termo passou a ser utilizado para nomear as ações que têm origem no Estado e que são utilizadas para construir acordos ou controlar disputas, causadas em grande parte pela divisão de poder e pela diversidade de interesses dos atores¹⁶ presentes na arena política (MAAR, 1993; RUA, 1998; SCHIMITTER, 1984).

Termo de caráter polissêmico, na língua inglesa optou-se por distinguir os vocábulos *politics* (política) e *policy* (política). Na primeira perspectiva, a política se refere à atividade humana ligada à aquisição e conservação do poder. Na segunda, refere-se à ação ou condutas para a solução de problemas¹⁷. Na língua portuguesa, toma-se a tradução da palavra *policy* por políticas públicas - termo que se refere às atividades que envolvem questões de ordem pública (DIAS; MATOS, 2012; DI GIOVANNI, 2009; RODRIGUES, 2010; RUA, 1998; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006).

Heidemann (2009, p. 29) ressalta a polissemia do termo, propondo algumas possíveis categorias de compreensão para o mesmo: na primeira, a política é vista como algo que abarca a vivência em coletividade dos indivíduos e das organizações; na segunda, a categoria de compreensão se refere aos métodos utilizados pelos políticos para angariar influência e conservar o poder. Numa terceira perspectiva, política é a arte de governar visando o bem

¹⁶ Secchi (2013, p. 152) define os atores como “indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Exemplos: os políticos, os partidos políticos, os burocratas, os grupos de interesse, os movimentos sociais, a mídia, as organizações não governamentais, as empresas, as redes de políticas públicas”.

¹⁷ No âmbito das políticas públicas aplica-se com mais propriedade a segunda designação.

comum da coletividade, enquanto que, noutra, mais prática, é compreendida como “[...] ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade [...]”-entendimento que se encontra muito próximo à própria definição de políticas públicas.

Bobbio; Matteucci; e Pasquino (2004, p. 957, grifo nosso) esclarecem os objetivos que, habitualmente, pretende-se atingir através da política:

[...] aqueles que, em cada situação, são **considerados prioritários para o grupo (ou para a classe nele dominante)**: em épocas de lutas sociais e civis, por exemplo, será a unidade do Estado, a concórdia, a paz, a ordem pública, etc.; em tempos de paz interna e externa, será o bem-estar, a prosperidade ou a potência; em tempos de opressão por parte de um Governo despótico, será a conquista dos direitos civis e políticos; em tempos de dependência de uma potência estrangeira, a independência nacional. Isto quer dizer que **a política não tem fins perpetuamente estabelecidos**, e muito menos um fim que os compreenda a todos e que possa ser considerado como o seu verdadeiro fim: **os fins da Política são tantos quantas são as metas que um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias [...]**.

Baseado nas considerações apresentadas por Bobbio; Matteucci; e Pasquino (2004), torna-se possível afirmar que a política não se constituiu, ao longo do tempo, como um conjunto de esforços desenvolvido por grupos sociais específicos, mas sim que ela nasceu e se desenvolveu, concomitantemente, com a própria história da vida em sociedade. Na verdade, a política se configurou ao longo do tempo como a maneira mais hábil encontrada pelos homens para “participar do poder” ou influenciar sua divisão (WEBER, 2016, p. 56).

1.1 Mas, o que são políticas públicas?

As políticas públicas são classificadas como uma área de conhecimento abarcada pela Ciência Política. O contexto social de seu surgimento, após a Segunda Guerra Mundial, foi o mesmo do Estado de bem-estar social - um tipo de organização política e econômica que atribuiu ao Estado a responsabilidade pela promoção social e pelo desenvolvimento da economia (DI GIOVANNI, 2009). A partir da década de 1950, a área adquiriu independência e *status* científico na Europa e, sobretudo, nos Estados Unidos (DIAS; MATOS, 2012), ao embasar a reflexão de pesquisadores acadêmicos sobre a ação e sobre a inação dos governos diante dos problemas públicos que afligiam a sociedade.

De acordo com Souza (2006, p. 22), os estudos desenvolvidos naquele período consolidaram-se em função do pressuposto de que, “[...] em democracias estáveis aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser: (a) formulado cientificamente e (b) analisado

por pesquisadores independentes”. Desse modo, coube a alguns pesquisadores americanos o pioneirismo em conceber ideias sobre o tema e, assim, legitimar a disciplina com a relevância de suas análises. Tais estudiosos vêm fomentando, ao longo dos anos, não só a reflexão de outros pesquisadores sobre a ação dos governos, mas também a de políticos e de servidores públicos encarregados da viabilização das políticas públicas (DI GIOVANNI, 2009; HEIDEMANN, 2009; RUA, 1998; SECCHI, 2013; SOUZA, 2006).

Harold Laswell foi um dos pesquisadores que mais contribuíram para o assunto, ao integrar pesquisas teóricas e empíricas da área de Ciências Sociais ao processo de decisões públicas. Em um capítulo do livro *The Policy Sciences*, de 1951, o autor colocou em questão a utilização do conhecimento acadêmico para a promoção da racionalidade no processo político e para o embasamento das decisões governamentais. Na obra *Política: quem ganha o que, quando, como*, o autor defendeu que o estudo da política pode ser definido como a análise da influência e dos que são influentes (LASSWELL, 1984). Robert Dahl, por sua vez, transformou o poder da influência em unidade de análise importante no processo de políticas públicas¹⁸ (DAHL, 1970).

David Easton defendeu que as políticas públicas são um produto da ação política que converte *inputs* em demandas e apoios e *outputs* em decisões e ações (EASTON, 1965). Já Thomas Dye definiu as políticas públicas não só como tudo o que um governo decide fazer, mas também como aquilo o que ele deixa de fazer¹⁹ (DYE, 1972). Charles Lindblom introduziu a unidade de análise “recurso de poder” no estudo do processo político, apontando que determinadas categorias sociais possuem recursos de poder superiores a outras, alcançando, em função disso, maior êxito na formulação de políticas públicas (LINDBLOM, 1981).

Mas, em face do exposto, o que são, enfim, as políticas públicas?

A literatura sobre o tema apresenta inúmeras conceituações para o termo sem que, no entanto, uma se sobreponha à outra. Isso acontece porque, embora reflitam posicionamentos diferenciados, todas apresentam traços em comum que as aproximam (SECCHI, 2013).

Para Jenkins²⁰ (1978 *apud* Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 8), por exemplo, política

¹⁸ De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a expressão processo de formulação de políticas envolve todo o processo de discussão, elaboração e implementação das políticas públicas (BID, 2007).

¹⁹ Para o autor, a decisão do governo de agir ou não agir sobre determinado problema é uma escolha que revela qual curso de ação está sendo dada à determinada situação. Noção corroborada mais tarde por Howlett; Ramesh e Perl (2013, p. 7), ao apontarem que “[...] uma decisão ‘negativa’ ou ‘não decisão’, isto é, nada fazer e simplesmente manter o atual curso de ação, ou *status quo* [...], é uma decisão política tanto quanto a de tentar alterar alguma parte do *status quo* [...]”.

²⁰ JENKINS, William I. **Policy analysis: a political and organizational perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

pública é:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Dias e Matos (2012, p. 12) abordam a ideia de política pública como, “o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais”, enquanto Rodrigues (2010, p. 13) as compreende como “[...] o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade”. Saraiva (2006, p. 29), por sua vez, conceitua o termo como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Como se pode observar, embora apresentem traços comuns, as conceituações indicadas são distintas. Para Secchi (2013), essa diferenciação deve ser vista como absolutamente corriqueira, uma vez que a definição de políticas públicas está, na verdade, sujeita à interpretação de quem a elabora.

Compreendida a origem e apresentadas algumas definições do termo, torna-se oportuno identificar os tipos mais comuns de políticas públicas e os formatos por elas assumidos.

1.2 Os formatos e tipos de políticas públicas

O uso da expressão “políticas públicas” se tornou corriqueiro no discurso diário dos políticos, da mídia, dos movimentos sociais e até mesmo do cidadão comum. Nesse sentido, parece que tudo que tem origem no setor público deve ser chamado de política pública. Essa abrangência talvez ocorra porque, conforme aponta Secchi (2013, p. 11), “política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de formas variadas [...]”. Para esse autor, os diversos formatos assumidos pelas políticas públicas funcionam como uma espécie de “corpo” que as possibilita tomar vida.

Os planos e os programas são os formatos mais conhecidos das políticas públicas, todavia, é importante ressaltar que elas podem assumir os mais variados feitios. Secchi (2013) dá exemplos de políticas públicas operacionalizadas em variados setores e formatos: 1) saúde (programas de distribuição gratuita de medicamentos); 2) saneamento (política nacional de resíduos sólidos); 3) segurança (instalação de unidades de polícia pacificadora); 4) relações internacionais (atuação brasileira na coordenação da missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti; 5) infraestrutura e transportes (Plano Nacional de Logística e Transportes); 6) previdência social (legislação especial que permite que trabalhadores rurais possam se aposentar em idade diferenciada dos trabalhadores urbanos).

Como é possível observar, políticas públicas podem assumir até mesmo o formato de normas jurídicas – o que, às vezes, pode causar certa confusão, fazendo com que determinada lei seja tomada como uma política pública, em vez de ser considerada apenas sua base legal. Esta não é questão trivial. Nossa análise apontará, por exemplo, que no âmbito dos arquivos, a Lei nº 8.159/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos, é vista por muitos como a própria política nacional para o setor. Um olhar mais atento, no entanto, permite observar que a Lei de Arquivos não estabelece nenhum princípio, critério ou linha de ação que direcione a ação do Estado em favor da área. Assim, a Lei nº 8.159/1991 é apenas a base legal mais importante dos arquivos, mas não a política nacional sobre a qual dispõe.

Por outro lado, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, é considerada não só como uma referência da proteção ambiental no Brasil, mas também como a política nacional da área de meio ambiente. Isso acontece porque a Lei citada, diferentemente da Lei de Arquivos, estabelece os fins e mecanismos de formulação e aplicação dessa política.

Efetivamente, é importante chamar a atenção para os tipos diversificados de políticas públicas. Na literatura, há diferentes tipologias que as agrupam ou classificam de acordo com as mais distintas variáveis. Segundo Rua e Romanini [199-?] e Secchi (2013), a abordagem mais conhecida sobre tipologias de políticas públicas foi desenvolvida por Theodore Lowi. A “Tipologia de Lowi”, como é conhecida, diferencia as políticas em quatro tipos, a partir das expectativas dos atores (RUA; ROMANINI, [199-?]). São elas:

1. **Políticas regulatórias:** são as mais perceptíveis ao público. Determinam de forma direta o comportamento de indivíduos, grupos ou organizações que exercem um papel na arena política. Exemplo: regras para atuação do setor de planos de saúde; códigos de ética em temas como o aborto e a eutanásia.
2. **Políticas distributivas:** geram impactos mais individuais que universais. Proporcionam benefícios para determinados grupos de atores e custos generalizados para toda a sociedade. É uma política caracterizada pela troca de interesses. Exemplo: Política Nacional de Assistência Social da qual faz parte o Programa Bolsa Família.
3. **Políticas redistributivas:** fornecem benefícios a algumas categorias de atores e, em contrapartida, provocam custos sobre outras. É uma política marcada pelo conflito. Exemplo: políticas de cotas raciais.
4. **Políticas constitutivas:** estabelecem as normas e procedimentos sobre as quais as outras políticas públicas serão elaboradas. Exemplo: regras constitucionais diversas.

De acordo com Rua e Romanini [199-?], outras tipologias se desenvolveram a partir da Tipologia de Lowi. Todavia, não pretendemos abordá-las por acreditarmos que, embora se utilizem de critérios diferenciados, elas acabam sendo bastante equivalentes em muitos pontos. Por isso, optamos por apresentar apenas a tipologia que, conforme apontam Rua e Romanini [199-?], mais se aproxima da linguagem do dia a dia das pessoas. Essa tipologia utiliza como critério o setor de atividade governamental que origina a política:

1. **Políticas sociais:** voltadas ao favorecimento do exercício dos direitos sociais. Exemplos: políticas de saúde, de educação, etc.
2. **Políticas econômicas:** designadas à gestão da economia do país. Exemplos: política monetária, cambial, de comércio exterior, etc.
3. **Políticas de infraestrutura:** destinadas a garantir as condições para a implementação das políticas sociais e econômicas. Exemplos: política de transportes, de saneamento, de energia elétrica, etc.
4. **Políticas de Estado:** voltadas a garantia do exercício da cidadania, da ordem interna, da defesa externa e das condições fundamentais à soberania nacional. Exemplos: política de direitos humanos, de defesa, etc.

Finalmente, vale ressaltar que “[...] toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo [...]” (SARAIVA, 2006, p. 35). No Brasil, as políticas públicas com foco social alcançam visibilidade maior do que as outras – o que não as faz mais importantes, talvez apenas mais desejadas devido ao déficit social brasileiro, fruto de um longo processo de desigualdade.

É importante deixar claro ainda que, em toda política pública - seja de cunho social, econômico, de infraestrutura ou de Estado - os atores desempenham um papel decisivo a fim de que demandas sejam transformadas em ação e, por isso, serão abordados na próxima seção.

1.3 Os atores no processo de elaboração de políticas públicas

As políticas públicas são elaboradas por uma variada gama de atores²¹ que possuem diferentes interesses, opiniões e motivações. Secchi (2013, p. 99) ressalta que:

[...] são os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações.

A literatura categoriza os atores envolvidos no processo de elaboração de políticas em dois grupos: 1) o dos atores governamentais (os políticos, os designados politicamente, os partidos, os burocratas, as legislaturas e os tribunais), denominados de atores formais ou públicos; e 2) dos atores não governamentais (a mídia, os grupos de interesse, as empresas, os sindicatos e associações profissionais etc.), chamados de atores informais ou privados²² (BID, 2007; CALDAS; CRESTANA, 2005; SECCHI, 2013).

Levando-se em consideração a atuação desses dois grupos no processo político, podemos nos perguntar a quem cabe a iniciativa de elaboração das políticas públicas. Na visão de Secchi (2013), a resposta a essa pergunta pode ser encontrada a partir da análise de duas abordagens: a estatista e a multicêntrica.

²¹ A variedade de atores que exerce influência sobre o processo de políticas públicas é muito extensa. Em função disso, serão apresentados nessa pesquisa apenas alguns exemplos de atores que exercem especial influência nesse processo. Para um estudo mais aprofundado sobre o tema ver: CALDAS; CRESTANA, 2005; DIAS; MATOS (2012); HOWLETT; RAMESH; PERL (2013) e SECCHI (2013).

²² Na verdade, esse último grupo é constituído pelos atores da sociedade civil.

A **abordagem estatista** ou estadocêntrica (*state-centered policy-making*) **considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais.** Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista [...]. A **abordagem multicêntrica** ou policêntrica, por outro lado, **considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas pública (*policy networks*), juntamente com os atores sociais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas [...].** Autores da abordagem multicêntrica atribuem o adjetivo “pública” a uma política quando o problema que se tenta enfrentar é público [...]. A abordagem estatista admite que atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública. Já acadêmicos da vertente multicêntrica admitem tal privilégio a atores não estatais (SECCHI, 2013, p. 2-3, grifo nosso).

Esta pesquisa parte do suposto de que, embora os atores não governamentais tenham considerável protagonismo no processo de políticas públicas, cabe somente ao governo o dever de, em nome do bem comum, tomar as decisões públicas para atingir resultados nas mais diversas áreas (BRASIL; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2002; NOGUEIRA, 2012; PARADA, 2006a). Sendo assim:

[...] as decisões de negócios privados, as decisões tomadas por organizações de caridade, grupos de interesse e outros grupos sociais ou indivíduos não são, por si, políticas públicas. Os governos têm um papel especial na *policy-making* pública por força de sua capacidade de tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos, isto é, decisões sustentadas por sanções contra quem as transgredir. Por isso, **quando falamos em políticas públicas, estamos sempre nos referindo às iniciativas sancionadas por governos. Embora as atividades dos atores não governamentais possa e, muitas vezes, de fato influenciem as decisões políticas dos governos,** e estes por sua vez deixem as implementações de políticas a cargo de organizações não governamentais (ONGs), **os esforços e iniciativas desses atores não constituem, em si, política pública** (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 6-7, grifo nosso).

Esclarecida a questão, sobre a quem cabe a iniciativa de elaborar políticas públicas, torna-se relevante apontar que o papel central dos variados atores envolvidos no processo de políticas é “influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus interesses próprios ou dos grupos que representam” (DIAS; MATOS, 2012, p. 39). Logo, sua função nesse processo deve ser analisada com cuidado, pois “o alcance e a exata natureza [...]” de seu desempenho são estabelecidos por fatores implícitos como, por exemplo, interesses, influência e recursos, “[...] bem como pelo comportamento esperado de outros atores e da natureza das arenas em que estabelecem contato” (BID, 2007, p. 25).

Caldas e Crestana (2005, p. 15) apontam, como recursos utilizados pelos diversos

atores envolvidos no processo de elaboração de políticas:

[...] capacidade de ter acesso a informações; capacidade de organização para utilizar os recursos que possui; capacidade de representação, ou seja, de liderança (para os atores sociais); capacidade de negociação e de influência na elaboração e apresentação de propostas de políticas; capacidade de mobilização da sociedade, capacidade de veto (CALDAS; CRESTANA, 2005, p. 15).

Atentos a esse contexto, observamos, neste estudo, que conhecer alguns dos atores-chave que participam do processo de elaboração de políticas públicas, assim como seus recursos de poder, pode contribuir para que tenhamos noção sobre nosso papel no processo de elaboração de políticas de nosso interesse e sobre quem são nossos potenciais parceiros nessa empreitada. Nesse sentido, parece correto discorrer, na próxima seção, sobre os recursos de poder utilizados por determinados atores, bem como indicar a fase do ciclo de políticas públicas em que sua atuação se mostra mais proeminente.

1.3.1 Os atores governamentais/formais/públicos

a) Os políticos:

A literatura sobre políticas públicas aponta os políticos como agentes essenciais no processo de política pública, pois possuem autoridade, firmada em lei, para governar o país e, portanto, tomar decisões (ou não) a respeito das políticas públicas que melhor atenderão aos interesses da coletividade. Participam dessa categoria de atores, os membros do Poder Executivo (chefes dos governos federal, estadual e municipal) e do Poder Legislativo (senadores, deputados federais e estaduais, vereadores) (CALDAS; CRESTANA, 2005; DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2013).

Howlett; Ramesh e Perl (2013, p. 70) indicam quais são os recursos que os agentes pertencentes ao Poder Executivo possuem para fortalecer sua posição no processo de políticas públicas: 1) o controle sobre informações “[...] que ele retém, libera e manipula de maneira a favorecer suas posições e enfraquecer a posição dos adversários”; 2) o controle sobre os recursos fiscais; 3) o acesso aos meios de comunicação para divulgar suas atitudes; e 4) o controle da burocracia que o auxilia e coloca em prática suas decisões.

No que diz respeito especificamente ao Poder Legislativo, a atuação mais direta desse ente em relação ao processo de construção de políticas públicas, refere-se à representação e à legislação. Assim, o foco de atuação central dos membros do Poder Legislativo ocorre no

momento de elaboração da agenda “[...] porque canalizam as demandas da sociedade (ou dos grupos que representam) e transmitem ao Poder Executivo, por meio de leis e propostas, o que deveria ser feito [...]” (CALDAS; CRESTANA, 2005). Logo, é no âmbito do Poder Legislativo que as alianças baseadas na negociação e as concessões sobre determinada política são estabelecidas (PARADA, 2006a).

Como é possível observar, os recursos de poder, que se encontram ligados de modo íntimo aos atores políticos, torna-os agentes essenciais na adoção de qualquer política pública. Sendo assim, a busca por seu apoio deve ser sempre considerada pelos outros atores que não dispõem desse importante recurso, para que a política de seu interesse obtenha êxito nas várias fases do ciclo de políticas públicas.

b) O corpo técnico:

Em função da complexidade e variedade de funções realizadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, atualmente as atividades de formulação e implementação de políticas estão fortemente a cargo da burocracia, ou seja, do sistema administrativo que compõe o Estado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esse corpo técnico é constituído pelas equipes de governo, pelos administradores públicos e pelos servidores que auxiliam os membros do Poder Executivo no exercício de sua função (DIAS; MATOS, 2012).

De acordo com Secchi (2013, p. 105), a ação desses agentes afeta consideravelmente o processo de políticas públicas pelos seguintes motivos: 1) esses indivíduos “[...] são detentores de conhecimento técnico sobre o serviço que prestam”; 2) estão mais próximos dos agentes interessados na formulação de determinada política pública, o que os torna mais aptos a entender suas necessidades e; 3) “[...] conhecem o funcionamento da máquina estatal melhor que os políticos ou as chefias designadas, podendo, dessa forma, desviar de obstáculos práticos na implementação das políticas públicas”. Frente às colocações feitas, é plausível afirmar que o trabalho dos burocratas é importantíssimo, porque abrange o que seria a trajetória completa de uma política que se pretende formular ou implementar (ALMEIDA, 2016).

1.3.2 Os atores não governamentais/informais/privados

a) A mídia

É patente que os meios de comunicação, ao proverem informação ao cidadão, exercem uma significativa influência no processo de formulação de políticas públicas. Parte desta influência está na “[...] capacidade da imprensa de definir a agenda da elaboração de políticas, de acelerar o ritmo do processo decisório, de alterar incentivos de apoio às políticas e de elevar os custos do comportamento oportunista ou de autofavorecimento” (BID, 2007, p. 99).

Penteado; Fortunato (2015); e Secchi (2013) afirmam que a influência dos meios de comunicação é substancial em praticamente todas as fases do ciclo de políticas públicas. Assim, ao dar visibilidade a determinado problema, a mídia contribui enormemente para que ele seja inserido na agenda. Ao dar destaque às alternativas elaboradas pelos atores governamentais e não governamentais, para a solução de um problema, a mídia também influencia a fase de identificação de alternativas.

O poder dos meios de comunicação de influenciar o processo de políticas públicas não para por aí. A mídia pode contribuir para que uma política formulada seja reconhecida como socialmente relevante ou não. Nas fases de implementação e avaliação de determinada política, a mídia pode, por exemplo, impulsionar o controle social sobre a gestão pública ao dar visibilidade para a execução e para os resultados alcançados. Penteado e Fortunado (2015, p. 133) advertem, contudo, que o controle social nessa seara tem suas desvantagens, na medida em que “[...] diminui a possibilidade de ação racional e planejamento de médio e longo prazo, interferindo ainda sobre as decisões administrativas, uma vez que a prática estatal fica sob os holofotes da mídia, exigindo respostas rápidas às demandas surgidas nos noticiários”.

Como se pode perceber, “[...] o poder do Estado é hoje apenas uma entre outras formas de poder [...]” e a mídia é, hoje, incontestavelmente, uma dessas outras formas (SANTOS, 2001, p. 125).

b) Os grupos de interesse ou de pressão

De acordo com Dias e Matos (2012, p. 109), os grupos de interesse “[...] são conjuntos de indivíduos que procuram defender nos órgãos governamentais certo interesse ou causa comum, utilizando para isso os meios legítimos e tolerados que estiverem ao seu alcance”. Recebem essa designação: os sindicatos patronais e de empregados, os colegiados e associações profissionais, os grupos empresariais, bem como os movimentos dos sem teto e sem terra, os grupos ambientalistas, as associações de moradores, etc. A atuação desses atores é percebida, sobretudo, no momento de inclusão de determinado tema na agenda, na fase de formulação de políticas setoriais e também de leis que atendam aos interesses do segmento que representam.

Resta salientar que os grupos de pressão exercem influência significativa no processo de políticas públicas, em função dos recursos que possuem. As organizações empresariais, por exemplo, comumente se utilizam de recursos financeiros, enquanto que os grupos ambientalistas exploram seus recursos cognitivos, ou seja, o conhecimento especializado que detêm sobre determinado problema da sua esfera de atuação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2013). Esses agentes utilizam, ainda, outros meios para fazer valer seus interesses no processo de elaboração de políticas, como: as campanhas publicitárias, o *lobby*, a realização de campanha política e solicitação de votos para candidatos simpáticos à suas demandas, as contribuições financeiras destinadas a campanhas políticas, as marchas e as greves.

c) Os atores do conhecimento

A atuação dos atores do conhecimento é fundamental no processo de políticas públicas, pois eles fazem a mediação entre o conhecimento e as políticas, tornando-as mais qualitativas e eficazes. É possível afirmar que a trajetória de toda e qualquer política pública está intrinsecamente ligada ao conhecimento produzido pelos escritórios de assessoramento legislativo, pelos institutos vinculados a partidos políticos, pelos organismos internacionais, pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), pelas unidades de pesquisa de empresas e corporações, assim como pelas universidades e centros de pesquisa privados (BID, 2007).

Dias e Matos (2012, p. 53) explicam que “quanto mais específica, e setORIZADA, a política pública, mais importante se torna o papel dos especialistas na temática envolvida”. As universidades, por exemplo, desempenham um papel importante no estímulo à geração

de conhecimento destinado à solução de demandas públicas. Isso ocorre porque “[...] os pesquisadores universitários, muitas vezes, têm interesses teóricos e filosóficos em problemas públicos que podem ser diretamente traduzidos em análises políticas [...]” que fomentam o debate, a investigação e, conseqüentemente, a compreensão sobre o processo de construção de políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 81). Assim, é fácil constatar que o trabalho desenvolvido pelos atores do conhecimento subsidia o desenvolvimento de políticas públicas²³.

Considerada a atuação dos atores no desenvolvimento de políticas públicas, resta tratar de um ponto bastante interessante nas características de uma política pública: sua visão sequenciada em fases ou etapas - o ciclo de políticas públicas.

1.4 O ciclo de políticas públicas

A ideia do “ciclo de políticas públicas” (*policycle*) ou processo de políticas públicas é adotada por vários autores da área de políticas públicas. Consiste, na verdade, em uma esquematização teórica, ou seja, a utilização de um recurso de análise que visualiza e compreende a vida das políticas públicas em fases ou etapas sequenciais e interdependentes²⁴.

As fases do ciclo de políticas públicas variam de acordo com o entendimento de cada autor, não havendo, portanto, um modelo único ou ideal. Contudo, não pudemos deixar de observar que as fases de formação da agenda; formulação; implementação e avaliação, estão presentes em muitas análises interpretativas encontradas na literatura (CALDAS; CRESTANA, 2005; DIAS; MATOS, 2012; RUA; ROMANINI, [199-?]; SECCHI, 2013;

²³ A identificação do aumento dos casos de microcefalia no estado de Pernambuco, no ano de 2015, e a possível relação da malformação com o Zika Vírus foi feita por neuropediatras do Estado. A partir do alerta, profissionais da saúde desenvolveram, junto com as autoridades governamentais, políticas públicas como o sistema de notificação de casos e de protocolos de atendimento às gestantes e aos recém-nascidos. As pesquisas desenvolvidas em Pernambuco, a partir de então, alcançaram tamanha repercussão, que a pesquisadora Celina Maria Turchi Martelli, do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, da Fundação Oswaldo Cruz, responsável por coordenar o Grupo de Estudo da Microcefalia Epidêmica, foi eleita pela revista *Nature* uma das 10 personalidades do ano de 2016 na ciência, em função do trabalho realizado para estabelecer a relação entre o Vírus Zika e a microcefalia em bebês. Isso demonstra o quão importante é a atuação dos atores do conhecimento para o desenvolvimento de políticas que responderão a situações de crise como a relatada. **Fonte:** Reconhecimento internacional: pesquisadora do Aggeu Magalhães foi eleita uma das 10 personalidades do ano na ciência pela revista britânica *Nature*. Diário de Pernambuco, Recife, 24 dez. 2016. Disponível em: <http://www.impresso.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/suplementos/entrevista/2016/12/24/interna_entrevista,160140/reconhecimento-internacional.shtml>. Acesso em: 15 maio 2017.

²⁴Salientamos que a divisão em fases do ciclo de políticas públicas não espelha verdadeiramente o desenvolvimento de uma política pública, uma vez que, o processo de construção de políticas públicas é variante e, muitas vezes, desorganizado, sendo comum que as etapas se misturem e a sequência se modifique (SECCHI, 2013). Alguns autores, por exemplo, tratam da identificação do problema juntamente com a formação da agenda. Outros abordam a elaboração de alternativas na fase de formulação da política. Cabe destacar que uma política pública não tem que percorrer todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

SOUZA, 2006).

No âmbito desta pesquisa, o ciclo de políticas públicas será abordado de acordo com as seguintes fases: 1) identificação do problema; 2) inclusão na agenda; 3) elaboração de alternativas; 4) formulação; 5) implementação; 6) monitoramento; e 7) avaliação.

1.4.1 Identificação do problema

O processo de elaboração de determinada política pública se inicia com o reconhecimento de um problema público²⁵ para o qual se busca aplicar soluções, por meio da interação entre os atores governamentais e não governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Mas o que são, no contexto das políticas públicas, os problemas? Em termos gerais, os problemas podem ser definidos como situações insatisfatórias para as quais se busca solução e não, necessariamente, são vistos como um obstáculo desastroso.

Subirats (2006, p. 203) sugere que, “se concebermos os problemas como oportunidades de melhora [...], então o processo de definição dos problemas se converte em busca, criação e primeira revisão das ideias ou vias de solução [...]”. No âmbito das políticas públicas, isso se aplica de forma contundente e os problemas também podem ser compreendidos como mecanismos capazes de impulsionar a ação governamental.

Frey (2000, p. 227) explica que:

[...] uma demanda pode ser percebida primeiramente “[...] como um problema público²⁶ por grupos sociais isolados, todavia, ela só se transforma em problema público quando reconhecida como tal por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar”²⁷.

Complementando os apontamentos de Frey (2000), Caldas e Crestana (2005) indicam que, em geral, um problema público alcança a condição de prioritário quando é capaz de: 1) constituir uma situação de crise, caso em que é mais danoso para o governo não resolvê-lo; 2) quando mobiliza a ação política de grupos poderosos; e 3) quando é aberta uma

²⁵ O problema público também é chamado na literatura da área de problema político.

²⁶ Os partidos políticos, os agentes políticos e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) são exemplos de atores que utilizam os problemas públicos como fundamento básico de sua ação (SECCHI, 2013).

²⁷ Subirats (2006) também assinala que um tema pode se transformar em problema público, entre várias outras situações, quando desperta a atenção da mídia - sobretudo se a questão for tratada por um viés emotivo. Um exemplo que se aplica a essa situação, foram os inúmeros casos de crianças nascidas com Microcefalia - doença causada pelo Vírus da Zika -, no ano de 2015. Os inúmeros casos ocorridos no país colocaram em alerta o segmento da saúde pública do país, bem como o governo e a população.

janela de oportunidade,²⁸ que permite o lançamento de soluções políticas favoráveis (CALDAS; CRESTANA, 2005). Observa-se que problemas públicos podem surgir subitamente ou adquirir relevância aos poucos. Um problema público pode até mesmo existir há muito tempo sem despertar a adequada atenção porque, simplesmente, a sociedade aprendeu a coexistir com ele (SECCHI, 2013).

Rua (1998) aborda essa questão a partir do percurso das demandas públicas no processo político. Assim, para a autora:

- 1) **Demandas novas:** são aquelas que nunca foram verificadas por determinado sistema político. Em geral, são consequências da mudança social e/ou tecnológica, assim como do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Exemplos: a regulamentação da união civil entre pessoas do mesmo sexo, a inclusão digital etc.
- 2) **Demandas recorrentes:** referem-se às demandas já verificadas pelo sistema político sem que, no entanto, tenham sido dada solução efetiva a elas. Por isso, as mesmas retornam com certa frequência ao debate político e, às vezes, à agenda governamental. Exemplos: a reforma agrária, a segurança pública etc.
- 3) **Demandas reprimidas:** são aquelas formadas por problemas que não foram inseridos na pauta política, em função de não terem sido reconhecidas como problemas nem pelo governo nem pela sociedade, ou porque sua inserção poderia representar uma ameaça aos interesses dos atores mais poderosos e, por isso, são barradas ou sua resolução estagnada. Exemplos: a reforma urbana, a questão da extinção do serviço militar etc.

A análise da dinâmica social permite observar que muitas são as possibilidades de surgimento dos problemas ou demandas. Ocorre que a capacidade de o governo oferecer solução a eles é limitada, apresentando-se, como alternativa para tal impasse, o estabelecimento de prioridades (CALDAS; CRESTANA, 2005). É importante ressaltar, porém, que as prioridades não são definidas única e exclusivamente por meio da racionalidade técnica de um agente de decisão. Na verdade, o que de fato as determina é “o poder político

²⁸ Parada (2006a, p. 75) revela que “as janelas de oportunidade para os problemas em geral e para seus aspectos políticos estão relacionadas. Quando se abre uma janela de oportunidade porque um problema ganha importância, as soluções levantadas alcançam mais êxito se também obtêm aceitação política. Ao contrário, a falta de aceitação política torna-as menos viável. A definição da agenda pública é definida e redefinida também segundo a dinâmica das forças políticas”.

dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político [...]” (SARAIVA, 2006, p. 35).

Percebe-se, nesse sentido, que o estudo sobre a definição de problemas públicos envolve algumas questões fundamentais estudadas por Kingdon (2006, p. 221), como: “por que alguns temas se tornam importantes na agenda de políticas públicas e outros não e por que algumas alternativas a serem escolhidas são seriamente consideradas enquanto outras são desprezadas”?

1.4.2 Inclusão na agenda

A rigor, uma demanda entra na agenda governamental quando se transforma em um problema público, reconhecido por algum ator político que tenha interesse em sua resolução (DIAS; MATOS, 2012). Subirats (2006) indica três características que permitem que um assunto receba a atenção do governo: 1) grau de apoio ao tema; 2) nível de impacto sobre a realidade social; 3) visibilidade antecipada da solução.

É relevante destacar que não há garantias de que os problemas, eleitos como importantes pelos atores não governamentais, também o sejam pelo governo e vice-versa (CALDAS; CRESTANA, 2005; KINGDON, 2006; SECCHI, 2013), pois o Estado Essa aparente contradição faz com que se torne necessário apresentar as concepções de Kingdon (1995; 2006) sobre Agenda Sistêmica ou Não-Governamental; Agenda de Governo ou Governamental e Agenda de Decisão:

- 1) **Agenda Sistêmica ou Não-Governamental:** é a relação de questões ou problemas políticos que são alvo da atenção de vários atores políticos e sociais. É a agenda da sociedade para o debate de problemas públicos.
- 2) **Agenda de Governo ou Governamental:** é a que agrega as questões ou problemas públicos sobre os quais determinado governo resolveu atuar. A formação dessa agenda é dependente de vários fatores: dos valores e dos projetos políticos do governo, da mobilização social, das crises e das oportunidades políticas²⁹. É

²⁹ A distribuição de recursos é um elemento que influencia a formação da agenda governamental. Arretche (2006, p. 101) esclarece que no âmbito das políticas de saúde, por exemplo, o governo federal é o responsável pelo financiamento e formulação da política nacional de saúde, ou seja, cabe ao Ministério da Saúde tomar as decisões fundamentais em relação a ela. As políticas de saúde implementadas nas esferas municipais e estaduais são, entretanto, extremamente dependentes dos repasses do governo federal e das regras impostas pelo

importante ressaltar que nem todas as demandas inseridas na agenda governamental chegarão a fazer parte da agenda de decisão.

- 3) **Agenda de Decisão:** é a relação dos problemas públicos conduzidos à ação decisória dos atores públicos.

Sechhi (2013) adiciona às tipologias de agenda elaboradas por Kingdon (1995, 2006) a “Agenda da Mídia”, definindo-a como: uma relação de problemas que se tornam alvo da atenção dos meios de comunicação, podendo influenciar a agenda sistêmica e a agenda de governo, em função do poder da mídia sobre a opinião pública.

Respondendo ao questionamento de Kingdon (1995, 2006) sobre “por que alguns temas se tornam importantes na agenda de políticas públicas e outros não e por que algumas alternativas a serem escolhidas são seriamente consideradas enquanto outras são desprezadas”, autores têm colocado que o sucesso da empreitada de transformar demandas específicas em problemas públicos, alavancando, conseqüentemente, a ação do poder público no sentido de inseri-las na agenda governamental e de decisão, tem relação direta com a posse de recursos materiais, organizacionais e simbólicos por parte dos atores envolvidos no processo (FUKS, 2002; RUA, 1998; RUA; ROMANINI, [199-?]). Assim, pode-se inferir que algumas questões tomam parte na agenda de políticas públicas e outras não, porque algumas categorias sociais possuem recursos de poder muito superiores a outras, o que as torna bem sucedidas no processo de políticas públicas³⁰. Vale ressaltar também que o Estado não é neutro no processo de políticas públicas. Ele tem autonomia para definir a agenda ou formular e implementar políticas de seu interesse – e muitas vezes isso acontece independentemente da vontade dos atores.

Ministério da Saúde, o que equivale dizer que “[...] o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo”.

³⁰ Os ruralistas são uma categoria social poderosa no Brasil. A bancada ruralista, que representa seus interesses no Congresso, conta com cerca de 100 parlamentares somente na Câmara dos Deputados. Outra categoria dotada de certos recursos de poder são os policiais federais que, em 18 de abril de 2017, tentaram invadir a chapelaria do Congresso Nacional, contra a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 287/2016, que propõe a reforma na previdência. A pressão da categoria surtiu efeito e o governo reconsiderou pontos da proposta original que afetaria os policiais federais. Disponível em: < <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/protesto-de-policiais-civis-termina-em-tumulto-no-congresso.ghtml> >. Acesso em: 4 maio 2017. Em contrapartida, a categoria dos agentes penitenciários, mesmo tendo invadido o Salão Verde do Ministério da Justiça, em 2 de maio de 2017, pelos mesmos motivos dos policiais federais, não conseguiu a inclusão da categoria nos mesmos critérios estabelecidos no relatório da Previdência para os demais policiais. Disponível em: < <http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/agentes-penitenci%C3%A1rios-invadem-minist%C3%A9rio-da-justi%C3%A7a-1.1468288> >. Acesso em: 4 maio 2017.

1.4.3 Elaboração de alternativas

A fase de elaboração de alternativas se inicia após um problema público ser inserido na agenda governamental. Representa o momento em que os indivíduos, concretamente envolvidos com a política, delimitam o problema, determinam as opções para a sua solução, contrabalançam as despesas, identificam o impacto de cada uma delas e instituem prioridades. Esta é uma fase importante do ciclo, pois, nela, serão formuladas as diretrizes que guiarão a formulação da política pública (SECCHI, 2013).

Embora seja uma etapa aberta à participação de vários atores, na prática, o momento é marcado pela atuação dos interessados na formulação da política e do corpo técnico responsável por determinar a viabilidade da implementação das propostas apresentadas nessa fase, o que determina o grau de aceitação delas (CALDAS; CRESTANA, 2005; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

1.4.4 Formulação

A etapa de formulação alia as aspirações da sociedade e a exequibilidade técnica da política pública³¹. O momento “[...] inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão tomada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAIVA, 2006, p. 33). Howlett; Ramesh; e Perl (2013) explicam que esse momento, se limita à atuação dos atores que ocupam cargos formais no governo, pois são eles que possuem autoridade para tomar decisões públicas³².

É na fase de formulação que os governos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas, planos e ações, todavia, ainda que a decisão de criá-los seja tomada, nada garante que serão realmente implementados ou que se efetivem conforme o planejado (DIAS; MATOS, 2012).

³¹ Para que uma política pública saia do papel é necessário, sobretudo, que haja um diálogo coerente entre o planejamento e o orçamento disponível. No Brasil a fase de formulação tem relação direta com os instrumentos de planejamento e gestão orçamentária previstos na Constituição Federal: o Plano Plurianual (um conjunto de programas que expressam de forma concreta as políticas públicas), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual (DIAS; MATOS, 2012).

³² Howlett; Ramesh; Perl (2013) advertem que, embora o momento de tomada de decisão seja marcado pela atuação dos atores públicos, nada impede que os atores privados busquem exercer influência no processo através da realização de *lobby*.

1.4.5 Implementação

É a fase em que a política pública formulada é colocada em prática pelos gestores públicos, ou seja, é o momento em que as decisões políticas são transformadas em ação efetiva, deixando de configurar apenas como intenções ou discursos típicos da política, para transformar-se em intervenção na realidade (DIAS; MATOS, 2012).

Parada (2006b) adverte, contudo, que os maiores obstáculos para uma política pública surgem nesta etapa, sendo eles: a natureza dos problemas, o contexto social, econômico, tecnológico e político em que se inserem, a organização dos mecanismos administrativos, os recursos políticos e econômicos do público-alvo da política e o próprio apoio político que possuem para a efetiva implementação dela³³. Cabe ao corpo técnico do Poder Executivo, em diferentes níveis de governo, instituir e coordenar as ações necessárias para implementar uma política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Vale destacar que, no Brasil, é comum que políticas apresentem falhas durante a fase de implementação, em decorrência da ausência de planejamento adequado – o que as faz parecer funcionar no “papel”, mas não, na prática (OLIVEIRA, 2006).

1.4.6 Monitoramento

A etapa de monitoramento consiste na observação detalhada e no registro regular das atividades desenvolvidas na implementação de uma política (DIAS, 2012). Essa ação permite que ocorra correções na direção tomada na implementação, não somente para que “o desempenho das ações seja maximizado, mas também para que estas levem em conta se a relação meios-fins está adequada e se as metas previamente propostas têm, de fato, efetividade” (RODRIGUES, 2010, p. 51).

Segundo Pires *et al.* (2012, p. 17), os conselhos de políticas públicas, articulados às ouvidorias, são os mecanismos participativos mais adequados ao desenvolvimento da

³³ Algumas políticas encontram pela frente dificuldades inerentes ao próprio processo de implementação. A Lei Maria da Penha é um exemplo de política pública cuja implementação depende da vontade política dos Estados e Municípios em criar estruturas necessárias para o enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres, como as delegacias especializadas de atendimento, os centros de referência de atendimento à mulher, as casas abrigo, os juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, os órgãos de defensoria pública e os serviços de saúde especializados para o atendimento dos casos de violência. Assim, cabe salientar que uma política pode ser brilhantemente pensada por um corpo técnico, mas ela só será implementada com sucesso se contar com o apoio político.

atividade de monitoramento, fiscalização e acompanhamento de políticas implementadas. As consultas e audiências públicas também podem se integrar a essa fase.

1.4.7 Avaliação

É a fase em que o funcionamento e o êxito de determinada política pública é analisado, mensurado e certificado pelo governo e pelo corpo técnico, objetivando conhecer o estado da política e o grau de redução do problema que a gerou. A sociedade também avalia o funcionamento e os efeitos da política, aprovando-a ou não. Em geral, uma política é avaliada de acordo com os seguintes critérios: eficiência, eficácia, impacto ou efetividade, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade (COSTA; CASTANHAR, 2003).

É consenso na literatura que a avaliação representa um poderoso mecanismo gerencial, que fornece aos formuladores, e gestores de políticas públicas, requisitos para a ampliação da eficácia dos recursos públicos, pois as informações resultantes das análises produzidas noticiam sobre o desempenho da política, guiando os tomadores de decisão quanto à continuidade, correção ou mesmo extinção dela (COSTA; CASTANHAR, 2003; DIAS; MATOS, 2012; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SARAIVA, 2006; SECCHI, 2013).

Para encerrar este tópico, gostaríamos de salientar que o ciclo de políticas é apenas um modelo teórico destinado a facilitar o entendimento sobre o processo de elaboração de políticas. É preciso que fique claro que, na realidade, o desenvolvimento de políticas públicas, não acontece na forma sequencial e ordenada apresentada, pois diante da complexidade cada vez mais acentuada dos problemas que se consideram de interesse geral, da heterogeneidade de opiniões sobre as soluções para esses problemas e dos conflitos resultantes dessa interação, isso seria praticamente impossível. Cientes disso torna-se mais fácil compreender que políticas públicas não são resultantes de um “passe de mágica”. Políticas públicas são delineadas a partir de um processo de mobilização e de pressão dos agentes interessados em sua formulação e implementação. Nesse sentido, outro ponto que nos parece relevante abordar, na seção seguinte, é como se dá a participação da sociedade no processo de elaboração dessas políticas.

1.5 A participação social no processo de elaboração das políticas públicas

A gênese da participação do cidadão nas decisões públicas remonta ao desenvolvimento da democracia em Atenas, cidade cujos “[...] ideais políticos – igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça – moldaram o pensamento político no Ocidente durante eras [...]” (HELD, 1987, p. 15). O exercício da cidadania em Atenas envolvia participar diretamente das discussões e decisões da *polis*, ou seja, dos assuntos do Estado, sendo importante dizer que tal cidadania era caracterizada pela restrição, já que apenas uma pequena parcela da população grega era reconhecida como “cidadã”.

A noção grega de ocupação cidadã dos espaços políticos perdurou por tempo determinado - pelo menos até o momento em que, conforme esclarece Held (1987, p. 34), “[...] a visão de mundo do cristianismo transformou o fundamento lógico da ação política da *polis* para uma estrutura teológica [...]”. Nesse sentido, “[...] em agudo contraste com a visão grega de que a *polis* era a encarnação do bem político, a visão de mundo cristã insistia que o bem estava na submissão à vontade de Deus [...]”. A visão do Cristianismo sobre a natureza da autoridade perdurou até a idade Média, período em que, embora todos os poderes estivessem concentrados nas mãos dos senhores feudais, a supremacia da Igreja Católica Romana continuou de forma absoluta.

Na idade moderna, o papel e a autoridade da Igreja Católica foram questionados pelo movimento da Reforma Protestante, liderado por Martinho Lutero – o que trouxe à tona novas ideias sobre o posicionamento do indivíduo perante Deus, que impactaram significativamente o pensamento religioso e político da época. Foi no século XVI, que importantes pensadores da ciência política, como Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes, começaram a dar destaque, em suas obras, a teorias sobre o Estado, a política e os governantes.

Nos séculos XVII e XVIII, por sua vez, estabeleceu-se uma nova era de reflexão política e social que atizou eventos como a Revolução Inglesa (1640-1688), a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e a Revolução Francesa (1789), que inaugurou um período de efervescência política e social na França, que se espalhou por toda a Europa (HELD, 1987). A Contemporaneidade, iniciada a partir da última revolução mencionada, assiste, por sua vez, a partir da Crise de 1929, à emergência do Estado de bem-estar social e da noção de direitos sociais³⁴. O surgimento da noção de direitos sociais representou, segundo

³⁴ Gonçalves (2015, p. 39) defende a participação como algo imprescindível à construção de direitos sociais, pois “historicamente, na sociedade ocidental, o debate e a implementação de ações acerca do assunto deram-se a partir de mobilizações, lutas e reivindicações realizadas por grupos organizados, que buscavam interpelar os

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 401), a possibilidade de participação do cidadão “[...] no poder político e na distribuição da riqueza social produzida [...]”.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Estado de bem-estar social se amplifica, nos países europeus devastados pela guerra e nos Estados Unidos, uma vez que a sociedade civil começa a demandar, de forma mais intensa, a intervenção governamental em questões sociais específicas. É possível afirmar que, nesse período, as funções do Estado se propagam do plano da economia para a esfera social. Bucci (1997, p. 90, grifo nosso) explica que:

[...] **O dado novo a caracterizar o Estado social**, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, **é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas**, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.

Tendo o Estado se tornado, em muitos países, o principal agente da promoção social e econômica, a política se transforma no *locus* privilegiado de discussão desses temas e a participação política³⁵ dos cidadãos assume o importante papel de “ferramenta” para a obtenção de conquistas, direitos e para o desenvolvimento do conceito de cidadania. Nas últimas décadas do século XX, emergem, nos países democráticos ocidentais, não só a permissão como também o incentivo à participação política, possibilitando assim: 1) a distribuição mais equânime do poder; 2) uma maior visibilidade dos problemas sociais; 3) a criação de espaços privilegiados nos quais os cidadãos e as organizações sociais podiam expor suas opiniões; 4) a concessão de mais transparência ao sistema político e; 5) a representação de um modo excepcional de expressar a diversidade social, de fazer presentes os diferentes grupos, tanto em suas demandas específicas, quanto em sua visão de mundo (CUNHA, 2007; PARADA, 2006a).

No Brasil, o despontar de uma sociedade civil autônoma e organizada e a multiplicação de canais participativos deu-se, durante a busca pela redemocratização do país,

estados nacionais, o governo e as instituições, a fim de promover transformações e ampliações dos direitos e da justiça coletiva”.

³⁵ Bobbio; Matteucci e Pasquino (2004, p. 888) definem a participação política como “uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além [...]”.

entre o fim da década de 1970 e ao longo dos anos 1980³⁶, relacionado a três elementos: 1) o surgimento de novos atores sociais ligados aos princípios democráticos; 2) a recuperação, por esses atores, da ideia de livre associação na relação estado-sociedade e; 3) o estabelecimento de estruturas legais aptas a criar um conjunto de normas voltadas à satisfação dos interesses coletivos e sociais (AVRITZER, 1994). Para Dagnino (2002), entretanto, a busca por parte de atores da sociedade civil brasileira por uma relação mais participativa com o Poder Público, no período citado, pode ser atribuída, na verdade, à ineficiência do Estado em atender às demandas populares, ao distanciamento entre o povo e os partidos políticos e ao desagrado com a política partidária.

Não por acaso, Gohn (2011) chama o período, compreendido entre 1978 e 1989, de “era da participação” – momento no qual se assistiu ao surgimento de vários movimentos e formas organizadas de atuação popular, que expunham as contradições da sociedade brasileira, por meio de uma extensa e complexa série de demandas sociais. Importa ressaltar que o caminho percorrido em prol da restauração da democracia acabou por demonstrar “[...] os diferentes projetos políticos que se definiam, expressando visões diferenciadas inclusive quanto aos rumos desse processo, tornando, assim, mais clara a própria heterogeneidade da sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p. 9). Foram representantes dessa configuração social³⁷: os movimentos civis organizados (mulheres, negros, povos indígenas, trabalhadores rurais, etc.), o novo sindicalismo, as Comunidades Eclesiais de Base, as universidades, os partidos políticos e as associações profissionais³⁸.

Não há dúvidas que as ações, empreendidas por esses atores, foram preponderantes para as alterações verificadas na conjuntura da política brasileira, influenciando novas práticas de envolvimento cívico, além do desenvolvimento de novos fundamentos políticos. Decorre desse período, por exemplo, a inserção na agenda governamental de questões nunca antes tratadas no país, como a igualdade de gênero e a conservação do meio ambiente, além da construção de novos canais de participação do cidadão na esfera pública (AVRITZER, 1994;

³⁶ Até a década de 1980, o Brasil foi um país com pequena tendência participativa fator explicado pela forma vertical como se organizava a sociedade política do país. Portanto, uma consequência positiva do processo de redemocratização do país foi a construção de uma esfera pública aberta a participação popular (AVRITZER, 2009; GOHN, 2011).

³⁷ Que reagindo ao Estado autoritário demandava direitos civis, políticos e sociais; bens e serviços necessários à sobrevivência cotidiana; acesso a terra; além de espaços de participação social na gestão da coisa pública (DAGNINO, 2002).

³⁸ A conjuntura político-econômica do Brasil, a partir do final dos anos 1970, determinou a necessidade de que a população travasse pequenas lutas em prol da melhoria das condições de vida (SADER, 1991). Por isso houve no período uma enorme expansão dos movimentos sociais urbanos, uma vez que o cotidiano das cidades era o local privilegiado para as “carências de sobrevivência imediata” (DOIMO, 1993, p. 22). Gohn (2011) salienta, entretanto, que as práticas e a forma organizativa desses movimentos os diferenciavam do antigo modelo das sociedades amigos de bairros, ou associações de moradores, atuantes entre 1945 e 1964.

DOIMO, 1993; GOHN, 2011; SADER, 1991; SILVA, 2009; WAMPLER; AVRITZER, 2004).

É possível dizer que as lutas empreendidas por esses atores, no decorrer da transição democrática brasileira, politizaram as relações entre o Estado e a sociedade civil, resultando na construção de canais institucionalizados voltados à participação do cidadão no processo de elaboração de políticas públicas. A Assembleia Constituinte foi, nesse sentido, a personificação do real exercício de uma cidadania intensa e participativa (AVRITZER, 2009).

Silva, Maria (2012, p. 32) ressalta que:

[...] a correlação de forças presente na constituinte garantiu a inclusão, no texto da Constituição Federal, da supremacia do Estado quanto à viabilização/operacionalização de políticas sociais como direitos de cidadania, norteadas pela gratuidade, universalização do atendimento, descentralização de poder com a conseqüente valorização do ator municipal, democratização do acesso aos serviços sociais, integralidade das ações e de todas as perspectivas de equidade, e provimento das necessidades fundamentais.

É interessante notar que a Constituição Federal de 1988 se transformou em marco da luta política da sociedade civil brasileira por inserção nos espaços de decisão pública. A Carta Magna ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, por ter buscado democratizar a relação entre governo e sociedade, consagrando em seu texto que a soberania popular poderia ser exercida não somente por intermédio da representação ou do sufrágio universal, mas também por meio de outras formas de participação social³⁹ (CUNHA, 2007; DAGNINO, 2002; MORONI, 2009; SILVA, 2009). Brelàz e Alves (2013, p. 806, grifo nosso), dão exemplos de alguns mecanismos participativos institucionalizados naquele período:

[...] A Constituição Federal de 1988 estabeleceu avanços para a participação no Brasil por meio de novos mecanismos institucionais (o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular) e fundou as bases para a criação dos Conselhos como importantes instâncias de participação. Assim, **a Constituição garantiu as bases legais para a participação da sociedade civil na deliberação de assuntos de seu interesse e na definição de políticas públicas** tornando possível a combinação da democracia representativa com formas de representação popular.

³⁹ Foram contemplados no texto constitucional diversos princípios e diretrizes referentes à participação social, tais como “a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais como questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), e também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela CF/1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (Artigo 203) e na educação (Artigo 206)” (PIRES *et al.*, 2012, p. 7).

Não seria exagero dizer que, com a institucionalização da participação social sendo estabelecida, como “expressão do exercício coletivo do poder político”, uma transformação profunda, na relação entre o Estado e a sociedade civil brasileira, foi firmada a partir da Constituição de 1988 (SOUZA; PIRES, 2012, p. 502). Ao longo dos anos 1990, os arranjos participativos foram normatizados e as relações de mediação entre o Estado e o cidadão, inseridas na agenda do governo. Porém, foi especificamente a partir do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁴⁰, ocorrido entre os anos de 2003 e 2007, que a participação social na elaboração de políticas públicas expandiu de fato, ocorrendo não só o aumento quantitativo da utilização desses canais, mas a diversificação dos mecanismos institucionais da democracia participativa (AVRITZER, 2009; LAMBERTUCCI, 2009; MORONI, 2009; GOHN, 2011; PIRES *et al.*, 2012; POGREBINSCHI, 2012a). Essenciais para o processo de interação do governo com a sociedade, cada um dos mecanismos participativos mostrou-se mais adequado a uma ou outra fase do ciclo de políticas públicas, como veremos na próxima seção.

1.5.1 Os mecanismos institucionais da democracia participativa

Para cada fase do ciclo de políticas públicas há arranjos participativos mais ou menos adequados (PIRES *et al.*, 2012). Isso acontece porque cada canal participativo tem objetivos e características distintos que dialogam melhor com determinadas fases do ciclo de políticas públicas. Nessa perspectiva:

[...] Os conselhos aparecem fortemente associados aos argumentos de fiscalização e controle das políticas [...]. **As conferências, por sua vez, aparecem associadas ao papel de geração de debates públicos, legitimidade e transparência das ações do governo.** As audiências públicas, ouvidorias, e reunião com grupo de interesse, por sua vez, apareceram associados a um terceiro argumento relacionado ao provimento de informações que permitem reavaliar os rumos da política, ou seja, permitem fazer correções em projetos, em planos, em metodologias, em estimativas, quando a política já está em curso (PIRES *et al.*, 2012, p. 11, grifo nosso)

⁴⁰ Silva (2010) defende que o primeiro mandato de Lula representou um marco na história da participação social no Brasil. A infraestrutura participativa (Conselhos, Fóruns de Discussão, Conferências) criada nesse governo possibilitou avanços, sobretudo, em nível federal, das diversas práticas de participação social. As conferências nacionais assumem papel de destaque nesse cenário participativo, firmando-se como espaços destinados a tornar públicos os interesses, demandas e conflitos dos mais variados segmentos sociais envolvidos no processo de políticas públicas. Antes da chegada de Lula ao governo, as conferências nacionais estavam restritas às áreas da saúde e de assistência social. Para Avritzer (2013, p. 15) a propagação das conferências nacionais é “uma marca registrada do governo Lula”.

Os principais mecanismos de participação social, utilizados no Brasil, a partir da Constituição de 1988, foram:

a) Mesas de Negociação e diálogo:

Instâncias de discussão, resolução de problemas e conflitos e, construção de propostas para temas específicos, que reúnem os setores diretamente interessados na questão que motivou a sua constituição.

b) Ouvidorias:

Espaços para a ação individual de críticas, sugestões, reclamações, denúncias e outros.

c) Consultas e Audiências Públicas:

Instrumentos de diálogo para a busca de soluções para as demandas sociais ao longo da discussão sobre obras e políticas públicas.

d) Orçamentos Participativos:

Tipo de sistema decisório iniciado em nível municipal, no qual os cidadãos votam sobre a destinação de receitas gerais e sobre áreas/temas de políticas públicas. O orçamento participativo se dá através da divisão do município em regiões para facilitar as reuniões, descentralizar o aparato administrativo e servir como base para a distribuição dos recursos. Os orçamentos participativos, juntamente com os conselhos, influenciaram de forma significativa as políticas públicas a partir dos anos 1990. A experiência do orçamento participativo desenvolvida na cidade de Porto Alegre é considerada na literatura como especialmente exitosa no Brasil (AVRITZER, 2004; WAMPLER; AVRITZER, 2004).

e) Conselhos⁴¹:

Organismos setoriais ou temáticos, de caráter consultivo e/ou deliberativo e fiscalizador, nos quais o governo (representado pelas diversas instituições envolvidas institucionalmente com uma política específica) e a sociedade se reúnem com a finalidade de planejar, formular e controlar a execução de políticas públicas sobre questões da área de sua

⁴¹ É importante salientar que, embora existam desde os anos 1970, os conselhos foram institucionalizados com a Constituição de 1988, o que significa que esses mecanismos participativos passaram a ser contemplados nas normas jurídicas e institucionais do Estado (BRELÀZ; ALVES, 2013).

competência. De modo geral, são previstos em legislação local ou nacional das mais diversificadas áreas. São espaços de caráter híbrido, uma vez que o poder de decisão é partilhado entre Estado e sociedade civil (AVRITZER; 2009; CARNEIRO; 2006).

Alguns conselhos brasileiros, como os de Saúde, de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente, foram criados a partir da regulamentação de políticas previstas na Constituição de 1988, sendo considerados, conforme aponta Tatagiba (2002, p. 49), “[...] parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações”. Outros, em contrapartida, são resultantes das demandas por participação em áreas de políticas ainda sem representação institucionalizada, como é o caso da área de segurança pública⁴².

Os conselhos adotam como fundamento a paridade⁴³, embora isso varie de um setor para outro. Nos Conselhos de Saúde, por exemplo, são os usuários do sistema de saúde que ocupam metade da representação, enquanto nos Conselhos de Assistência Social e da Criança e do Adolescente são as entidades da sociedade civil que ocupam metade das vagas (AVRITZER, 2009).

Os conselhos são compostos por um presidente e membros conselheiros⁴⁴, que representam, nas Reuniões Plenárias realizadas, os órgãos e instituições da área temática em que o conselho desempenha sua função, sendo necessário, portanto, que estes elementos desenvolvam um trabalho baseado nas demandas do coletivo e não apenas em convicções e interesses próprios (CASTRO, 2012).

Embora os conselhos de políticas públicas tenham assumido relevância acentuada no processo de elaboração das políticas públicas brasileiras, para Almeida e Tatagiba (2012), não é possível afirmar que esse instrumento participativo tenha alcançado um nível adequado de maturidade que o possibilite tomar para si todas as suas legais atribuições. Observa-se que, na verdade, “cada conselho tem grau de maturidade diferenciado [...]”. Sendo assim, “[...] o ajuste das percepções e demandas dos diversos segmentos que o compõem, trazidos ao debate coletivo, ainda, nem sempre resultam em uma política isenta de passionalidade e interesses corporativos” (CASTRO, 2012, p. 82-83).

⁴² Lopez e Pires (2010) esclarecem que há variações quanto às atribuições, natureza e funções exercidas pelos conselhos. Portanto, há conselhos de caráter consultivo (menor grau de influência sobre as políticas e programas aos quais são ligados), deliberativo (maior capacidade de produzir decisões sobre políticas e programas) ou normativo (força de emitir normas) e conselhos que se responsabilizam por programas, segmentos sociais ou áreas específicas.

⁴³ O princípio da paridade refere-se à destinação do mesmo número de vagas aos representantes que compõem um Conselho de Política Pública.

⁴⁴ De maneira geral, os mandatos do presidente e dos conselheiros são de dois anos.

Tatagiba e Teixeira⁴⁵ (2008 *apud* Silva, 2010) esclarecem que o tipo de política pública indica o nível de incidência do conselho, ou seja, a área de política a qual o órgão está vinculado impacta o seu campo de atuação. Outras duas variáveis são apontadas pelas autoras como contribuintes para o sucesso desse tipo de canal participativo: o desenho institucional e o contexto de origem:

[...] o desenho institucional adotado está fortemente associado com o contexto de origem do conselho de maneira que, em contextos de desmobilização e despolíticação da participação, há uma tendência à burocratização das funções nos arranjos participativos e, por conseguinte, uma tendência à redução da intensidade dos conselhos nos processos de produção das políticas. O contrário também é válido: em contextos de forte politização do tema na agenda nacional e local e forte mobilização societária, as instâncias participativas tendem a apresentar desenhos institucionais maximizadores da atuação dos conselhos na produção de políticas públicas (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2008 *apud* SILVA, 2010, p. 53, grifo nosso).

Levando-se em consideração a atuação de conselhos muito relevantes em suas áreas e o reflexo de sua ação na sociedade, é possível constatar a veracidade dos apontamentos feitos por Tatagiba e Teixeira (2008 *apud* Silva, 2010). Se é verdade que contextos de forte politização de um tema - e intensa mobilização dos atores da sociedade interessados na inserção do assunto na agenda governamental -, condicionam a atuação dos conselhos, parece claro por que algumas áreas de políticas públicas padecem com a descompromissada atuação de seus órgãos de representação. Instituições que, em princípio, deveriam encabeçar a luta pela elaboração de políticas públicas em suas respectivas esferas de atuação. A falta de diálogo dos conselhos com as demandas da área que representam pode explicar, em muitos casos - inclusive no caso da Arquivologia, a situação enfrentada pelos profissionais no dia a dia e, conseqüentemente, a insatisfação dos mesmos com o órgão que deveria promover o desenvolvimento do setor.

f) Conferências Nacionais

As conferências nacionais não são um fenômeno novo no Brasil. Na verdade, esse instrumento foi instituído em 1937, por Getúlio Vargas, com o objetivo de permitir ao governo federal conhecer o desenvolvimento das atividades de educação e saúde em todo o

⁴⁵ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A. C. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas**. Campinas: Unicamp, 2008.

país, de modo a orientar a execução de serviços locais nessas áreas⁴⁶. Embora previstas para serem realizadas a cada dois anos, somente em janeiro de 1941 foram convocadas a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde – ambas realizadas em novembro do mesmo ano (CUNHA, 2012; SOUZA *et. al.*, 2013). Nessa perspectiva, é relevante ressaltar que as primeiras conferências realizadas no país foram utilizadas pelo governo para promover a articulação nacional e o crescimento da racionalidade administrativa, e não para proporcionar a participação da sociedade na elaboração de políticas.

Com o processo de redemocratização do país e o estabelecimento da Constituição de 1988, essa antiga configuração das conferências é alterada, havendo a ampliação da possibilidade de participação da sociedade em áreas, antes, dominadas pelo Estado (CUNHA, 2012; SOUZA *et. al.*, 2013). Todavia, a literatura evidencia que o crescimento do uso das conferências pelo Estado, objetivando o debate e a deliberação sobre as mais variadas políticas necessárias ao país, deu-se somente a partir do primeiro mandato do ex-presidente Lula (LOPEZ; PIRES, 2010; POGREBINSCHI, 2012a; AVRITZER, 2013).

Para que se possa perceber a ampliação do uso dessas instâncias participativas pelo governo federal, a partir dos anos 2000, basta observar que entre 1941 e 2013 foram realizadas 138 conferências no âmbito municipal, regional, estadual e nacional, destas, 97 ocorreram entre 2003 e 2013, envolvendo mais de 43 diferentes áreas setoriais⁴⁷. Essas conferências abordaram desde temas que já figuravam há muito tempo entre as preocupações do Poder Público e da sociedade civil, como a saúde e a assistência social, até matérias consideradas novas no debate desses atores, como ocorre com os direitos das mulheres, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, da igualdade racial, da economia solidária, da aquicultura e pesca, dentre outros temas⁴⁸ (LAMBERTUCCI, 2009).

Assim, em sua nova configuração, esse importante canal participativo se transformou em “[...] instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e

⁴⁶ As Conferências Nacionais de Educação e de Saúde foram estabelecidas pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, que reorganizou o Ministério da Educação e Saúde.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em: 7 mar. 2016.

⁴⁸ A responsabilidade pela convocação das conferências pode ser do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou mesmo do conselho da área a qual está vinculada. Cabe ao órgão que a convoca definir o tema que orientará o evento, bem como publicar portarias que determinam as comissões organizadoras, os objetivos, o período de realização e o trâmite de todo o processo. As conferências podem ocorrer em etapas municipal, regional, estadual ou nacional. As deliberações emanadas da plenária final das Conferências devem ser encaminhadas ao órgão responsável pelo encontro a fim de dar-lhe encaminhamento (CUNHA; 2012; SOUZA, 2011; SOUZA; PIRES, 2012; SOUZA *et. al.*, 2013).

de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil [...], para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado” (BRASIL, 2014). Outras finalidades assumidas pelas conferências, nesse ínterim, merecem nota, conforme aponta o Instituto Pólis (2005):

- 1) A definição de princípios e diretrizes das políticas setoriais;
- 2) A avaliação de programas em andamento, a identificação de problemas e proposição de mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais;
- 3) O oferecimento de voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade;
- 4) A discussão e deliberação sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições⁴⁹;
- 5) A avaliação e proposição de instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

Outro ponto importante a ser considerado em relação às conferências diz respeito aos objetivos estipulados para o evento. Afinal, conforme sugere Souza (2013), o estudo dos objetivos dessas instâncias pode, por exemplo, oferecer pistas quanto ao encaminhamento de seus resultados, permitindo a realização de comparações entre a intenção e os efeitos alcançados. Grande parte das conferências tem por finalidade propor diretrizes e definir prioridades para políticas públicas, mas outros objetivos além desses podem ser estabelecidos nesse canal de participação:

- 1) Agendamento: quando se refere à afirmação de compromissos, a articulação entre atores, à difusão de ideias, ao fortalecimento de redes, à promoção de reflexões e debates e à troca de experiências;
- 2) Avaliação: quando estão em foco ações de diagnóstico de situação ou avaliação de políticas; inclusive, a avaliação de deliberações de conferências anteriores;
- 3) Participação: quando trata-se da ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas;

⁴⁹ Os conselhos tem um papel importante nas conferências. Eles podem ser corresponsáveis pela convocação da conferência, tomar parte na comissão organizadora e, posteriormente, monitorar os resultados. Alguns tem a incumbência de formular, implementar e monitorar as políticas públicas. Muitos deles foram, inclusive, criados ou reformulados, como consequência de propostas aprovadas em conferências (POGREBINSCHI, 2012b).

- 4) Proposição⁵⁰: quando se refere à formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, a articulação entre a União e os Estados, Municípios e o Distrito Federal e o financiamento de ações, a identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

Vale lembrar que o momento pós-conferência deve ser averiguado a fim de se constatar se as deliberações oriundas das conferências provocaram impacto nas políticas públicas formuladas pelo Poder Executivo e nos projetos de lei apresentados no Poder Legislativo – variáveis que, segundo Petinelli (2013), permitiriam falar em efetividade ou ineficiência de uma conferência. Estudos realizados por Silva (2009, p. 28) sugerem o poder das decisões de uma conferência está estreitamente ligado:

[...] ao seu grau de institucionalização⁵¹ do ponto de vista da existência de legislação que respalda (obriga) a sua realização. Assim, as deliberações de conferências de políticas públicas constitucionais como, por exemplo, são os casos das políticas de saúde e da assistência social, têm mais força na esfera dos órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação.

Como se pode observar, o momento de implementação das deliberações aprovadas numa conferência deve ser visto com cautela, pois “sempre existem motivos, técnicos ou legais, pelos quais não é possível pensar na implementação de 100% das decisões geradas por um processo participativo” (RAMOS, 2013, p. 133). Ainda assim, os resultados apresentados pelas conferências devem ser acompanhados de perto pelos participantes do evento, uma vez que o descuido em relação a isso dificulta a transparência do processo e a prestação de contas à sociedade. Para Silva (2009, p. 31), resulta daí a essencialidade de se “[...] atribuir um caráter procedimental às conferências nacionais a fim de que sejam impostos procedimentos e processos que garantam que suas deliberações tenham força no âmbito das decisões do executivo e do legislativo e incidam no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas”.

Frente a um contexto em que nem todas as conferências têm deliberações

⁵⁰ É importante ressaltar, conforme coloca Silva (2009), que as decisões emanadas das conferências de natureza propositiva, muito embora apontem os desejos dos envolvidos, não têm força de decisão.

⁵¹ Uma maneira de se assegurar a continuidade de realização de conferências nacionais é a existência de leis que obriguem a sua realização em período determinado. Na esfera federal este é um requisito ainda mais fundamental, já que sua previsão consente a reserva de recursos no Orçamento Geral da União, tornando possível a sua realização (SILVA, 2009).

transformadas em políticas pelo governo, a real efetividade desse canal participativo tem ocupado lugar na avaliação de autores que estudam esse instrumento e isso contribui para que façamos um exercício crítico de distanciamento das opiniões que apenas ressaltam o desempenho adequado e indiscriminado desse canal participativo. Embora seja raro, há pessoas que fazem críticas contundentes ao uso que o governo faz das conferências. Nogueira e Kubik (2015), por exemplo, sugerem que o governo convoque algumas conferências apenas para arrefecer os ânimos dos setores organizados envolvidos - o que significa, no fundo, o mesmo que não levar seriamente em consideração as reivindicações dos participantes.

Ainda que haja problemas e que as pessoas raramente façam uma análise para ver o que está por trás do uso dos canais de participação pelo governo, é impossível não reconhecer que a institucionalização desses mecanismos “[...] foi um grande avanço, uma conquista importante dos setores democráticos à qual é preciso dar consequência e efetividade na prática concreta” (TATAGIBA, 2002, p. 100). Para tanto, é necessário que esses instrumentos sejam analisados a partir de seus resultados, a fim de que seja possível compreender por que esses espaços apresentam resultados em alguns setores e em outros, não. Veremos, mais à frente, essas questões. Antes, cabe apontar a trajetória do Arquivo Nacional, o principal arquivo público do país, cuja criação representa, em nosso entendimento, a gênese da atuação do Estado brasileiro na área arquivística. Cumpre abordar o protagonismo de alguns atores que exerceram papel importante na cena arquivística brasileira, conseguindo, por meio de sua ação, a inserção de demandas arquivísticas no processo de elaboração de políticas públicas.

2 INTERESS PÚBLICO E REGULAÇÃO ESTATAL DOS ARQUIVOS NO BRASIL

O estudo sobre a elaboração de políticas públicas em qualquer área inclui, naturalmente, a investigação sobre a trajetória evolutiva do setor e o estabelecimento de sua regulação estatal. Essa última averiguação, aliás, se torna fundamental, porque nos permite constatar se houve – e qual foi a intensidade – do interesse do Estado, ao longo do tempo, no exercício desta atividade. Fato que, segundo Silva, Márcia (2012) influencia consideravelmente o desenvolvimento dessas políticas.

2.1 A primeira ação efetiva do Estado brasileiro em relação à documentação oficial: a criação do Arquivo Público do Império

Quando o Arquivo Público do Império, hoje conhecido como Arquivo Nacional, foi criado, em 1838, o Brasil havia acabado de adentrar em um novo período de sua história, após a Proclamação da Independência - em 7 de setembro de 1822, um momento de especial afirmação da nacionalidade. Embora previsto no artigo 70 do capítulo VI da Constituição de 1824, a primeira Carta Magna brasileira, a criação do Arquivo ficou afastada, por mais de uma década, da agenda do governo imperial, que enfrentava, à época, inúmeros problemas como, por exemplo, as rebeliões nas províncias. Assim, o Arquivo Público do Império só foi oficialmente institucionalizado 14 anos depois de sua previsão na Constituição, pelo Regulamento n. 2, de 2 de Janeiro de 1838, durante a regência do pernambucano Pedro de Araújo Lima (COSTA, 1997).

Pedro de Araújo Lima - o marquês de Olinda - foi regente e primeiro-ministro do Império brasileiro e um dos mais importantes políticos do Segundo Reinado, fazendo parte do seleto grupo de gestores que “[...] pensavam o projeto de Estado a ser desenvolvido para a jovem nação [...]” (COSTA, 1997, p. 25). Portanto, ainda segundo Costa (1997), é a partir desse ponto de vista que podem ser compreendidas as suas preocupações com a criação do Arquivo Público do Império, bem como em relação a outras instituições estabelecidas durante sua regência, como o Imperial Colégio Pedro II e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), criados respectivamente em 1837 e 1838.

É válido ressaltar que o IHGB tinha por objetivos a busca, reunião e preservação dos documentos importantes para a construção da história do país - funções que implicavam em superposição de tarefas com o Arquivo Público do Império, criado com a incumbência de recolher e preservar a documentação governamental, auxiliando a ação do Estado “[...] no que

se refere à integridade territorial e à coesão interna do país [...]” (COSTA, 1997, p. 145) e na elaboração da história do Brasil. Finalidades, segundo essa autora, bastante limitadas se comparadas as que justificaram a criação de outros arquivos nacionais da Europa, na mesma época. Ainda assim, conscientes dos desafios e limites impostos pela realidade daquele momento histórico, é preciso levar em conta a importância da inclusão dos arquivos nas preocupações do governo imperial brasileiro.

Instalado provisoriamente na Secretaria de Estado dos Negócios do Império, conhecido como Ministério do Império - uma pasta extremamente importante devido ao seu poder de articular as políticas imperiais, presume-se que esse Arquivo tivesse, a partir de então, um papel fundamental na consolidação do Estado Imperial. Entretanto, essa não foi a realidade vivenciada pela instituição (BASTOS; ARAÚJO, 1989; CRIVELLI; BIZELLO, 2012; HEYNEMANN, 2009). Costa (1997, p. 27) esclarece que “[...] ao longo de seus primeiros vinte anos de existência, exatamente no período em que se consolidavam as estruturas do Estado, o Arquivo desenvolveu um enorme esforço para sobreviver enquanto instituição [...]”, uma vez que não era dado a ele as devidas condições para seu funcionamento e desenvolvimento.

Nos relatórios de atividades elaborados pelos primeiros diretores da instituição eram recorrentemente relatados problemas relacionados: 1) às dificuldades de recolhimento sistemático da documentação, sobretudo, devido à ausência de uma política de recolhimento “[...] respaldada em uma legislação onde essa questão fosse explicitada de forma mais clara [...]” (COSTA, 1997, p. 31); 2) à precariedade das instalações do Arquivo, constantemente sujeito a riscos de incêndio, infestação por pragas e danos diversos causados pela ausência de conservação; e 3) o número reduzido de funcionários disponibilizados ao órgão.

No que se refere aos obstáculos enfrentados pelo Arquivo, devido à ausência de uma lei que regulamentasse em definitivo as competências do órgão quanto ao recolhimento e à preservação da documentação, Costa (1997, p. 33) identifica, nos relatórios de Ciro de Brito - primeiro diretor do Arquivo - referentes ao ano de 1850, a primeira advertência sobre a necessidade de uma lei de arquivos:

[...] Resta-me finalmente pedir a V. Excia que se digne de recomendar ao Corpo Legislativo o Projeto de Lei que sobre este importante estabelecimento foi iniciado na Câmara dos Deputados, e que ali teve segunda discussão o ano passado. Com a adoção daquele projeto preenche-se, a meu ver, os fins a que o governo sabiamente se propôs, quando tratou de estabelecer esta Repartição [...].

Quando Antônio Pereira Pinto assumiu como segundo diretor do Arquivo, em 1860, um novo Regulamento foi aprovado, 22 anos após a criação da instituição. Todavia, embora explicitasse a relação de documentos a serem recolhidos e a obrigatoriedade do recolhimento - à época definido como “colheita” - de documentos expedidos em função do cumprimento de diversas atividades da administração imperial, a norma não promoveu modificações significativas e o Arquivo continuou sendo constantemente afrontado com negativas de envio da documentação. Fato que, na opinião de Costa (1997), explica as grandes falhas presentes no acervo da instituição.

Como se pode observar, os primeiros tempos do Arquivo Público do Império não foram fáceis. Na verdade, foram marcados pelo descaso e pelo posicionamento periférico da instituição no processo de consolidação do Estado brasileiro. Costa (1997, p. 38) afirma que, para entender a desconsideração do governo com a instituição, é preciso analisar: 1) o tipo de arquivo criado no Brasil, “adequado às exigências do modelo de Estado implantado no início do século XIX - um Estado com forte herança patrimonialista” -; e 2) a preferência dada, por exemplo, ao atendimento das necessidades de outras instituições em detrimento do Arquivo.

No que diz respeito ao tipo de arquivo criado em terras brasileiras, é preciso ter em mente que os motivos que levaram à criação do Arquivo Público do Império diferem enormemente dos que levaram a França e a Inglaterra a criarem seus arquivos públicos nacionais, respectivamente, em 1790 e 1838. Ainda que no século XIX os arquivos tivessem apenas a função de dar acesso aos documentos e de servir de repositórios confiáveis do Estado, Schellenberg (2006, p. 30-32) aponta como razões para a instituição dos arquivos públicos nesses países, além da construção da memória nacional: 1) “a necessidade prática de incrementar a eficiência governamental”; 2) o reconhecimento de que “o cuidado com os valiosos documentos oficiais é, [...] uma obrigação pública”; 3) a consciência da importância dos arquivos públicos para a determinação das relações sociais, econômicas e políticas; e, finalmente, 4) a legitimação da essencialidade dos documentos às atividades governamentais⁵².

No Brasil, tanto quanto em outros países da América Latina, a criação dos arquivos nacionais não obedeceu a esses fins, conforme explica KecKeméti (1988, p. 5):

⁵² A afirmação de Schellenberg (2006) sobre os motivos que levaram a França e a Inglaterra a criarem seus arquivos públicos nacionais é bastante surpreendente, uma vez que a ideia do uso dos arquivos como promotores da eficiência administrativa é do século XX.

Por tradição, os arquivos centrais da América Latina independente não tiveram como pressuposto o papel de instrumento de continuidade. Criados, a maior parte deles, nas primeiras décadas do século XIX, receberam a exclusiva missão de conservar os veneráveis monumentos do passado: os documentos do período colonial e os da conquista da independência. Nem o presente nem o futuro lhes diziam respeito; não tinham a obrigação de servir à administração pública nem a perspectiva de progredir com a nação. Isso produziu, em escala continental, um fenômeno muito curioso; a presença nos organogramas do serviço público, de instituições denominadas “arquivos”, com todos os indícios de sua existência, tais como instalações, papéis timbrados e publicações periódicas, mas desprovidas dos recursos materiais, jurídicos e humanos indispensáveis no exercício das funções essenciais.

No Brasil, até mesmo o desempenho do papel de “construtor da memória nacional” foi difícil ao Arquivo Público do Império, pois o mesmo disputava com o IHGB a atenção e a predileção do chefe de Estado brasileiro. Conforme explica Costa (1997), havia ainda uma disputa institucional pelo recolhimento dos documentos e essa concorrência era facilitada pela ausência de critérios legais claros em relação a uma política de recolhimento de arquivos. A autora defende que, pelo menos nas primeiras décadas de sua existência, o Arquivo Público do Império não cumpriu satisfatoriamente os principais objetivos para os quais foi criado, muito em função de ter sido “[...] coadjuvado por outras instituições em tarefas que seriam de sua exclusiva competência”. Dito isso, a verdade é que, conforme apontam Crivelli e Bizello (2012, p. 47):

Por motivos políticos, o IHGB, naquele período, acabou por tomar proporções maiores às do Arquivo Público, o que lhe garantiria melhores condições para exercer suas atividades. O IHGB mantinha em sua estrutura, profissionais dedicados a realizar viagens por todo o território brasileiro em busca de identificar documentos importantes para a história do país e realizar a captação destes documentos para comporem o acervo do IHGB. O mesmo acontecia com viagens a outros países, em especial à Europa, para realizar o mesmo trabalho. O IHGB contava com sede própria e corpo profissional exclusivo. Ao Arquivo Público não era revertido, nem mesmo verba básica.

É fato, portanto, que o papel muito bem definido do IHGB de construtor da história do Brasil, a partir dos registros documentais, dava à instituição o apelo social que o Arquivo Público do Império não tinha, uma vez que se incumbia de meramente recolher os registros que lhe eram enviados, e não, toda a documentação cuja guarda lhe havia sido oficialmente destinada. Essa realidade só começa a sofrer alguma alteração a partir de 1873, quando Joaquim Pires Machado Portela assumiu como quarto diretor da instituição. A gestão de Machado Portela representou uma alteração expressiva na história institucional do Arquivo. São apontadas como principais ações implementadas em sua administração: “o plano de

classificação de documentos, a sistematização do recolhimento, obedecendo a um ritmo regular e a princípios gerais, e finalmente a ativação da seção histórica, prevista desde 1838” (ARQUIVO NACIONAL; HEYNEMANN, 2012, p. 27).

Em 1876, Machado Portela conseguiu consolidar um novo regulamento para o Arquivo, sancionado pelo decreto nº 6.164, de 24 de março do mesmo ano. O novo regulamento acrescentou à estrutura do órgão uma biblioteca e uma mapoteca, preservou o compromisso com a classificação sistemática, incorporou uma maior diversidade de documentos a serem arquivados e criou os cargos de paleógrafo e de cronista. Em 1886, o Arquivo lançou sua primeira publicação (ARQUIVO NACIONAL; HEYNEMANN, 2012, ESTEVÃO; FONSECA, 2010).

Após a implantação da República, em 1889, e ainda durante a gestão de Machado Portela, o Arquivo Público do Império passou a se chamar Arquivo Público Nacional, em 1893⁵³. Por meio do Decreto nº 1.580, de 31 de outubro do mesmo ano, o Arquivo, à época subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, passou por nova reformulação, sendo por meio dela criado o Museu Histórico do Arquivo Nacional. Joaquim Pires Machado Portela permaneceu à frente do Arquivo por 25 anos. Em termos gerais, é possível afirmar que sua gestão foi marcada por uma boa atuação que privilegiou, na medida do possível, certo desenvolvimento a uma instituição que parecia estagnada no tempo.

Com a aposentadoria de Machado Portela, a administração do Arquivo foi assumida por Pedro Veloso Ribeiro, em 1899. Assim como os diretores anteriores, Pedro Veloso solicitou a transferência do Arquivo para instalações mais condizentes às suas necessidades, bem como a ampliação do quadro de funcionários e a realização de cursos de aperfeiçoamento para os servidores (ESTEVÃO; FONSECA, 2010). Todavia, a tão desejada mudança do Arquivo para o edifício situado na Praça da República, antiga sede do Museu Nacional, um prédio que, se não era completamente adequado, pelo menos apresentava melhores condições se comparado aos edifícios anteriormente ocupados pela instituição, só foi acontecer em 1907, durante a gestão do arquiteto Francisco Joaquim Bethencourt da Silva⁵⁴. Mas, embora tenha recebido recursos destinados à instalação no novo prédio, o Arquivo continuou enfrentando sérias dificuldades decorrentes das limitações orçamentárias e de pessoal (ARQUIVO NACIONAL; HEYNEMANN, 2012).

⁵³ É válido ressaltar a observação feita por Bastos e Araújo (1989, p. 22) sobre a ausência de consciência arquivística durante a instalação da República – situação identificada na “[...] primeira Constituição Republicana de 1891, que não fez qualquer referência ao arquivamento documental, e à imprescindível necessidade de sua conservação como instrumento de preservação da história nacional”.

⁵⁴ Antes de ocupar o prédio da Praça da República o Arquivo foi transferido seis vezes (COSTA, 1997).

Dirigido por Alcebíades Estevão Furtado, desde 1910, o Arquivo Público Nacional passou a denominar-se Arquivo Nacional, em 1911, e a ser regido por um novo regulamento, aprovado pelo Decreto nº 9.197, de 9 de dezembro de 1911, que pouco alterou o anterior. De acordo com Marques (2007), em 1911, a elaboração de cursos de capacitação profissional destinados ao tratamento de documentos comuns a bibliotecas, arquivos e museus já se constituía em uma preocupação dessas instituições que, todavia, não lograram êxito em implantá-los.

Alcebíades Estevão foi sucedido por Frederico Schumann, em 1915, e este, pelo historiador Luis Gastão d'Escragnolle Dória, em 1917. De acordo com Estevão e Fonseca (2010, p. 98), Gastão d'Escragnolle, “[...] ao contrário de seus dois antecessores, parece haver gozado de maior prestígio junto às autoridades. No relatório ministerial de 1918, isto é, poucos meses após sua posse, foram registrados elogios à sua atuação [...]”. Todavia, nenhuma alteração significativa parece ter acontecido no cotidiano da instituição, tanto que ao próximo diretor, João Alcides Bezerra Cavalcanti, que assumiu o cargo em 1922, coube as mesmas preocupações relacionadas à inadequação do prédio às necessidades de um arquivo, ao perigo constante de incêndios, à organização do acervo, à formação dos servidores da instituição, à ausência de vigilância policial, enfim, ao completo desprestígio da instituição. Seus constantes apelos fizeram com que, em 1928, o presidente Washington Luiz, em mensagem ao Congresso, promettesse instalar de forma adequada o Arquivo Nacional. Mas nada aconteceu efetivamente nessa direção (ESTEVÃO; FONSECA, 2010; RODRIGUES, 1959).

Foi ainda na gestão de Alcides Bezerra que se cogitou a realização do primeiro Congresso Brasileiro de Arquivistas, em comemoração aos cem anos do Arquivo. Porém, embora um edital de convocação tenha sido lançado, nenhum trabalho foi enviado, fato que inviabilizou a realização do evento que, mesmo reprogramado para outras datas, acabou não acontecendo. Ironicamente, fez-se uma homenagem ao Arquivo durante as comemorações do centenário do IHGB – a instituição que, por um bom espaço de tempo, disputou o recolhimento da documentação histórica com o Arquivo. Importante ressaltar que durante a gestão de Alcides Bezerra, começa a ocorrer, por fatores absolutamente políticos, o que Estevão e Fonseca (2010, p. 99) chamaram de “a inserção do Arquivo no mundo”.

2.2 O despontar de novos atores na cena arquivística nacional entre 1930 e 1950: o Departamento Administrativo do Serviço Público

A partir de 1930, verifica-se uma mudança drástica na realidade política do país: a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. A Primeira República (1889-1930), caracterizada pela diminuta organização administrativa do Estado e pelo pouco investimento no funcionalismo público, dá lugar a Era Vargas (1930-1945), cuja marca é a implantação de um Estado forte e centralizador, desejoso por empreender, em seus primeiros anos, uma intensa reforma objetivando o fortalecimento do Estado e a introdução de métodos de racionalização da administração pública, com foco em uma maior economia e eficiência (RABELO, 2011)⁵⁵.

Para tanto, criou-se, em março de 1935, a Comissão Mista da Reforma Econômico-Financeira, que, dentre outras coisas, realizou o trabalho de mensuração do funcionalismo público da União. Luiz Simões Lopes, ex-funcionário do Ministério da Agricultura e do gabinete da Presidência da República, foi nomeado diretor dessa comissão e elaborou o primeiro plano de classificação de cargos do governo federal baseado no inédito sistema de méritos. Este trabalho resultou na Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936 que, dentre outras providências, reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo público da União e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), cujo objetivo era prover a administração pública federal de uma estrutura racional e seguras normas de funcionamento (SANTOS, 2014).

No cerne de toda essa transformação, estava a busca pelo aumento da eficiência do governo. Para isso, o CFSPC assumiu a condução das reformas necessárias, abrindo as portas para a futura instalação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Previsto pela Constituição de 1937 e criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de junho de 1938, subordinado à Presidência da República, o Dasp tinha como presidente Luiz Simões Lopes, que implantou uma política de racionalização do serviço público e de qualificação do funcionalismo. O Dasp introduziu “[...] critérios modernos de recrutamento e promoção que elegiam o mérito como qualificação básica [...]” (SANTOS, 2014, p. 20). Além disso, o órgão tinha a incumbência de controlar o orçamento federal – o que dava a ele grande influência na elaboração das políticas do governo.

⁵⁵ Bastos e Araújo (1989, p. 22-23) ressaltam que “os anos trinta, no Brasil, foram marcados pela introdução em nossa cultura de textos legais que visavam à proteção do patrimônio histórico, muito embora seja importante esclarecer que, nem em documentos apoiados na Constituição Federal de 1934, nem na Constituição de 1937, identifica-se qualquer referência à questão de documentos de arquivos”.

De acordo com Rabelo (2011, p. 134), “[...] Simões Lopes acreditava que o funcionalismo público era ineficiente devido, principalmente, à má formação do mesmo e à inexistência de concursos sérios à época [...]”. Dessa forma, identificava a necessidade de uma formação pós-admissional que permitisse aos servidores desempenhar de forma satisfatória suas funções. Foi assim que surgiu a proposta de criação de programas de especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos fora do país. A ida de servidores para o exterior foi viabilizada com a criação do Decreto-Lei nº 776, de 7 de outubro de 1938, que dispôs sobre a especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis federais no estrangeiro.

Rabelo (2012, p. 85) esclarece que “este decreto possibilitou o envio, a cada ano, de dez funcionários selecionados pelo Dasp para conduzir estudos nos Estados Unidos com licença remunerada e as despesas universitárias pagas pelo governo e pelo *Institute of International Education*, com bolsas dadas pela Fundação Rockefeller”. Conforme esclarece Santos (2014, p. 21):

A constituição de um corpo profissional burocrático de Estado foi um dos eixos de atuação do Dasp. Esse aporte que o Departamento ofereceu à administração pública brasileira teve como elemento central o ingresso no serviço público de um grupo de profissionais qualificados em diversas carreiras, e depois o seu aperfeiçoamento [...].

Esses servidores faziam uso das teorias científicas norte-americanas, chamadas de *scientific management*, que traziam diretamente dos Estados Unidos “[...] o que conferia uma identidade específica ao grupo, associada à conjugação de novas técnicas, estudos e aplicações de teorias presentes em modelos estrangeiros, tornando este grupo detentor de um saber científico altamente especializado e, portanto, diferenciado no funcionalismo federal” (RABELO, 2011, p. 135). É possível dizer assim, que a atuação do Dasp permitiu a criação de uma elite profissional especializada - algo completamente novo no país, e que, certamente, fez diferença no desenvolvimento institucional de áreas como a Biblioteconomia e a dos arquivos - ambas contempladas com o envio de profissionais ao exterior para a realização de cursos de formação.

Maria de Lourdes Costa e Souza, admitida pelo Dasp em 1938, e responsável pela chefia do Serviço de Comunicações, que determinava os assuntos relacionados aos arquivos, foi, segundo Santos (2014), uma das servidoras do Dasp que obtiveram uma bolsa de estudos para estudar, nos Estados Unidos, a temática dos arquivos correntes. É importante ressaltar ainda que a biblioteca do Dasp, gerenciada por Lydia Sambaquy, tornou-se um aporte técnico

para as demais bibliotecas brasileiras, enquanto a *Revista do Serviço Público*, segundo Santos (2014, p. 22) foi um “instrumento das ideias daspianas”, e transformou-se num importante meio de promoção do tema da documentação, abordado em vários editoriais e artigos da revista.

No que diz respeito especificamente aos arquivos, no início dos anos 1940, o Dasp iniciou os estudos destinados à realização de concursos para o provimento dos cargos de arquivista e arquivologista, sendo determinado que o arquivologista seria encarregado das funções de planejamento, organização e orientação, enquanto o arquivista desempenharia a função auxiliar. No mesmo ano, foi criada a carreira de arquivologista no quadro permanente do Ministério da Educação e Saúde, por meio do Decreto-Lei nº 3.422, de 12 de julho de 1941 (SANTOS, 2014).

Eugênio Vilhena de Moraes, então diretor do Arquivo Nacional, não se mostrou satisfeito com a “intromissão” do Dasp no processo de implementação da carreira de arquivologista, pois para ele apenas no Arquivo deveriam ser criados esses cargos, uma vez que cabia a essa instituição recolher a documentação do Estado brasileiro. Santos (2014, p. 25, grifo nosso) expressa a seguinte opinião quanto ao imbróglio criado por Eugênio Vilhena com o Dasp:

Ainda que fossem plausíveis os argumentos do diretor da principal instituição arquivística do país, cabe assinalar as distintas visões apresentadas no confronto. Se por um lado, o Arquivo Nacional procura se firmar como a “única repartição” destinada a abrigar arquivologistas, portanto, detentora da tarefa de centralizar e conduzir os processos de decisão sobre a gestão dos arquivos, por outro lado, o Dasp, ao abrir concurso para a referida carreira em diferentes ministérios, parece apostar em uma estrutura ‘sistêmica’ que fortaleça toda a administração pública. **A polêmica** identificada ao longo de um extenso processo administrativo, com farta correspondência, **revela o poder político e técnico acumulado pelo Dasp e a fragilidade de algumas instituições do Estado diante das mudanças em curso.**

Não há dúvidas de que o papel exercido pelo Arquivo Nacional, no que diz respeito à introdução das demandas da instituição na pauta governamental, foi quase sempre falha, pelo menos, até o início da gestão de José Honório Rodrigues, em fins da década de 1950. Não por acaso, Santos (2014, p.29) considera a criação do Dasp como “[...] um marco na concepção de uma carreira dedicada ao tratamento dos arquivos na administração pública e, sobretudo, no surgimento de uma elite técnica que desempenharia papel central nos rumos da Arquivologia brasileira nas décadas seguintes”. Todavia, é preciso ressaltar, conforme sugere Franco e Bastos (1986, p. 10), que o Dasp, ao assumir atividades diretamente relacionadas à documentação produzida pelo Executivo Federal, como, por exemplo, “expedir normas para

disciplinar o uso, guarda, conservação, reprodução e incineração de processos de documentos”, fez com que o Arquivo Nacional enfrentasse novamente uma superposição de suas atribuições legais. Aliás, essa superposição danosa ao Arquivo acontecia também em relação ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), do Ministério da Educação e Cultura, que tinha as seguintes atribuições: “inventariar, classificar, tomar, conservar e restaurar monumentos, obras, documentos e demais bens de valor histórico, artístico e arqueológico existentes no país, bem como tomar e proteger o acervo paisagístico do país” (FRANCO; BASTOS, 1986, p. 10).

No campo da documentação, o Dasp e o SPHAN não foram as únicas instituições a “atravessar” o caminho do Arquivo Nacional no período do Estado Novo (1937-1945). Em 20 de dezembro de 1944, foi criada, também por Simões Lopes, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) “instituição com personalidade jurídica de direito privado, cujo objetivo principal era realizar estudos e pesquisas no campo da administração pública e privada e promover a capacitação de pessoal para o desempenho dessas atividades” (SANTOS, 2014, p. 30-31).

No mesmo ano de criação da FGV, a promessa feita pelo presidente Washington Luiz, em 1928, de que instalaria adequadamente o Arquivo, foi finalmente inserida na agenda do governo que aprovou o Decreto nº 14.968, de 8 de março de 1944, declarando de utilidade pública “[...] para fins de desapropriação, cerca de 38 prédios, situados nas circunvizinhanças, a fim de neste espaço se construir isolada e adequadamente o novo edifício [...]”. Parecia que, enfim, o Arquivo Nacional sairia de seu habitual marasmo. Deu-se início ao processo, “[...] prepararam-se as plantas, construiu-se a maquete, mas um obstáculo intransponível começou a se oferecer e, pouco depois, com o fim da ditadura, tornou-se mais difícil levar avante o projeto, especialmente considerando-se que a situação financeira logo mais adiante se agravou” (RODRIGUES, 1959, p. 56).

Torna-se possível observar que, enquanto a administração pública federal era alvo de várias iniciativas em prol da modernização de suas atividades, o Arquivo Nacional permanecia de certa forma vivendo de expectativas que sempre acabavam frustradas.

2.2.1 O Arquivo Central da Fundação Getúlio Vargas

Com a criação da FGV, o arrojado Luiz Simões Lopes dá mais uma demonstração de seu poder e influência política ao, ainda na direção do Dasp, criar essa nova fundação⁵⁶. É relevante frisar que, no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, o general Eurico Dutra (1946-1951) deixou para trás os projetos de Getúlio Vargas, buscando alinhar o Brasil à política e aos interesses dos Estados Unidos (SANTOS, 2014). De acordo com Bastos e Araújo (1989, p. 23), a nova Carta Magna, instituída em 1946, traz como novidade para os arquivos a primeira referência legal à proteção documental. Portanto, para esses autores “é a partir de 1946 que podemos detectar o início do tratamento constitucional para o problema documental; todavia, este tratamento limita-se ao patrimônio documental enquanto de valor histórico” (BASTOS; ARAÚJO, 1989, p. 23).

Com a volta de Vargas ao poder (1951-1954), houve o retorno de seu antigo projeto nacionalista que visava agora o desenvolvimento da indústria de base – iniciativa que requeria novamente a capacitação de recursos humanos, a formação de pesquisadores, além do incentivo à pesquisa (SANTOS, 2014). Deu-se início, assim, ao desenho das primeiras iniciativas do governo brasileiro referentes à informação. Tais iniciativas estiveram, desde o início, ligadas ao desenvolvimento da área de ciência e tecnologia e à criação de instrumentos que fomentavam o seu desenvolvimento. São apontados como marcos da política científica brasileira formulada nos anos 1950: a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq⁵⁷) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - atual CAPES - em 1951 e do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (IBBD) - posteriormente denominado Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) - em 1954⁵⁸. Essas ações foram fundamentais para a consolidação da política de ciência e tecnologia do país. É importante deixar claro, contudo, que a informação esteve inserida naquele contexto como um elemento importante para o desenvolvimento científico e tecnológico e não da sociedade como um todo (VALENTIM, 2002).

⁵⁶ Em 1945, após a queda de Getúlio Vargas, Simões Lopes deixa o Dasp para assumir a presidência da fundação.

⁵⁷ A lei de criação do CNPq estabelecia como seus propósitos “promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica, mediante a concessão de recursos para pesquisa, formação de pesquisadores e técnicos, cooperação com as universidades brasileiras e intercâmbio com instituições estrangeiras”. Disponível em: < <http://www.cnpq.br/web/guest/a-criacao>>. Acesso em: 18 maio 2014.

⁵⁸ A UNESCO teve, desde sua fundação, em 1945, papel preponderante na reflexão de debates sobre a importância da informação para o desenvolvimento dos países. Nos primeiros anos da década de 1950, apoiada pela UNESCO, a FGV - que desenvolvia importantes atividades na área de Bibliografia e Documentação - criou em conjunto com o CNPq, um centro nacional de bibliografia, o IBBB.

Concomitantemente ao investimento no desenvolvimento científico e tecnológico, continuava o governo a empregar esforços no sentido de propagar a política de formação de pessoal. Santos (2014, p. 33) aponta que a bibliotecária Nilza Teixeira Soares foi uma das contempladas com “[...] uma bolsa do governo norte-americano para frequentar cursos nas áreas de gestão de arquivos correntes e de administração de arquivos permanentes na *American University* e estágios junto à Biblioteca do Congresso, nos anos de 1952 e 1953”. Infere-se que o conhecimento adquirido por Nilza Teixeira, nessas experiências, tenha sido aplicado no projeto de criação do IBBD, da qual participou. Ainda segundo Santos (2014), no final dos anos 1950, Nilza Teixeira conseguiu uma nova bolsa, desta vez no Conselho Britânico, na área de documentação pública junto ao Parlamento e ao Arquivo do Reino Unido⁵⁹.

Silva (2014) ressalta que a preocupação com a documentação esteve presente desde o início da fundação da FGV e que Luiz Simões Lopez sempre demonstrou apreço pelo tema. Tanto que, em 1960, Marilena Leite Paes⁶⁰, funcionária do Protocolo do Serviço de Comunicações da FGV, foi incumbida de organizar o arquivo da instituição – que àquela altura já encontrava dificuldades para recuperar a informação registrada em seus documentos. Marilena Leite Paes contou com a ajuda de Maria de Lourdes Costa e Souza – que também participou de um curso sobre arquivos correntes nos Estados Unidos e, de volta ao país, passou adiante o conhecimento adquirido por meio de cursos ou consultorias na FGV. A partir de um diagnóstico realizado sobre a situação dos arquivos da Fundação, Maria de Lourdes sugeriu que fosse criado um arquivo de custódia centralizada e arquivos correntes descentralizados (SILVA, 2014).

Em linhas gerais, é possível afirmar que a contribuição de Maria de Lourdes Costa foi:

[...] fundamental para a viabilidade técnica e implantação do sistema de arquivos da Fundação, trabalho que teve continuidade, sob a liderança da arquivista Marilena Leite Paes, sobretudo na formação e treinamento de uma equipe capaz de forjar um trabalho considerado, por longo tempo, referência no campo da gestão de documentos de arquivo (SANTOS, 2014, p. 36).

O processo de criação e implementação do Sistema de Arquivos da FGV está inserido na gênese da institucionalização da Arquivologia como disciplina em nosso país. Isso porque

⁵⁹ Em 1961, Nilza Teixeira estagiou também no Arquivo Nacional da França – acumulando experiências que lhe permitiu, nas décadas seguintes, consolidar uma rica trajetória profissional na área arquivística (SANTOS, 2014).

⁶⁰ Marilena Leite Paes já havia frequentado o Curso de Noções de Arquivo, oferecido por Maria Luiza Dannemann, funcionária do Dasp que havia participado de treinamento nos Estados Unidos sobre técnica de arquivos.

no decurso da implantação do sistema, foram desenvolvidas na FGV várias ações que, embora voltadas à instituição, contribuíram significativamente para o desenvolvimento da Arquivologia brasileira. Os manuais criados na Fundação, por exemplo, extrapolaram as paredes da instituição e serviram de base para o trabalho desenvolvido nos demais arquivos brasileiros. Mas foi, sobretudo, nos anos 1970, a partir da instalação efetiva do Arquivo Central, que a visibilidade do arquivo da FGV alcançou um nível elevadíssimo, momento em que o órgão começa a receber “[...] solicitações de estágio, assessoramento técnico e orientação profissional, de diversas instituições públicas e privadas [...]” (SILVA, 2014, p. 60).

No bojo das transformações iniciadas na seara arquivística a partir dos anos 1940, alcançou destaque a gestão de José Honório Rodrigues no Arquivo Nacional, entre 1958 e 1964.

2.2.2 A gestão de José Honório Rodrigues e a tentativa de alçar as demandas do Arquivo Nacional à condição de problema público

Quando o historiador José Honório Rodrigues assumiu a direção do Arquivo Nacional, em um contexto em que a arquivologia nacional começava a se institucionalizar enquanto disciplina, e profissionais da FGV desenvolviam um trabalho inovador - que, aos poucos, se tornava referência para as demais instituições arquivísticas do país - o Arquivo não vivenciava transformação significativa. Talvez isso fosse consequência da extensa permanência de Eugênio Vilhena de Moraes (1938-1958) à frente da instituição. Acontecimento que, em nossa opinião, acaba por perpetuar, nas instituições públicas, comportamentos que, em certa medida, comprometem o desenvolvimento das mesmas em função da ausência de oxigenação de ideias, proporcionada justamente pela alternância de lideranças⁶¹.

Ao assumir a direção do Arquivo, em 29 de agosto de 1958, José Honório Rodrigues encontrou o Arquivo Nacional, segundo suas próprias palavras, num estado de absoluta desorganização e abandono (RODRIGUES, 1959). Após apenas três meses à frente da instituição, José Honório consegue a aprovação de um novo Regimento Interno, por meio do Decreto nº 44.862, de 21 de novembro de 1958, renovando a estrutura do órgão. É válido sublinhar que o novo Regimento Interno do Arquivo:

⁶¹ Em seus 179 anos de existência o Arquivo Nacional teve à sua frente três gestores que permaneceram na instituição entre 20 e 25 anos. Joaquim Pires Machado Portela (1873-1898); Eugênio Vilhena de Moraes (1938-1958) e Jaime Antunes da Silva (1992-2016).

[...] não dava caráter obrigatório e legal ao recolhimento e sugeria que só uma lei do Congresso Nacional poderia determinar a sua obrigatoriedade, dando eficácia às decisões do Arquivo Nacional e permitindo a defesa, preservação, seleção e eliminação da documentação de órgãos integrantes dos poderes da união. Por essas razões, ainda durante a gestão de José Honório Rodrigues constituiu-se uma comissão a fim de elaborar um projeto de lei para os arquivos brasileiros, concluído em 1962 (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984, p. 25-26).

Apesar de sua importância, o referido Projeto de Lei (PL) não chegou a ser encaminhado por José Honório Rodrigues ao Poder Legislativo. Talvez por isso, Santos (2014, p. 38) considere que “[...] sua peça de resistência e de maior significado político foi o relatório ‘A situação do Arquivo Nacional’, elaborado pelo diretor após um ano na direção do Arquivo”. Embora os relatórios fossem corriqueiramente utilizados nas administrações anteriores dessa instituição, ou em diversificados outros contextos institucionais, para realizar o diagnóstico de determinada situação, o material elaborado por José Honório foi o primeiro levantamento aprofundado sobre aspectos relacionados à organização, aos recursos técnicos, à infraestrutura, ao quadro de pessoal e orçamento do Arquivo Nacional brasileiro (HEYNEMANN, 2009; SANTOS, 2014). É possível afirmar que o diagnóstico elaborado por José Honório descortinou um quadro desolador de, praticamente, ausência de políticas governamentais voltadas às demandas do mais antigo arquivo público do país – o que colocava em voga outra importante questão: se o Arquivo Nacional brasileiro vivenciava aquela situação, em que condições estariam os demais arquivos públicos do Brasil?⁶²

No que se refere às instalações ocupadas pelo Arquivo Nacional, Rodrigues (1959) criticou duramente Eugenio Vilhena de Moraes no diagnóstico, ao revelar que seu antecessor deixava claro em seus relatórios que considerava o edifício ocupado pelo Arquivo em perfeitas condições – embora tivesse concordado com as mudanças sugeridas no frustrado Decreto n. 14.968/1944. Rodrigues (1959) acreditava que a postura de Eugenio Vilhena, em constantemente elogiar em seus relatórios o prédio do Arquivo, tornava difícil que a construção de um novo edifício fosse viabilizada.

⁶² No século XIX foram criados arquivos públicos nos estados do Paraná (1855), Bahia (1890), São Paulo (1892), Pará (1894), Minas Gerais (1895), Mato Grosso (1896) e Amazonas (1897) – todos, detentores de acervos documentais extremamente valiosos para a história do Brasil. Não há indícios de que esses arquivos vivenciavam situações muito melhores do que o Arquivo Nacional. Em março de 2012, foi amplamente divulgada a calamitosa situação do Arquivo Público da Bahia - considerado o segundo arquivo mais importante do país, depois do Arquivo Nacional. O arquivo baiano, tal como o Arquivo Nacional por mais de um século, ocupava desde 1980 uma construção que, embora histórica e bela, não oferecia nenhuma condição ao funcionamento de uma instituição daquela natureza que, afligida por problemas estruturais como goteiras, falta de energia devido ao risco de incêndio em função da deteriorização da rede elétrica, ausência de climatização do acervo, dentre outros problemas, agonizava por simplesmente “[...] não fazer parte das prioridades do governo da Bahia [...]” (FARIAS, 2012, p. 70).

[...] O último diretor era pela conservação do edifício e construção de pavilhões ao redor ou ao fundo, ou nada. E no nada ficamos, mesmo quando em 1950 o Tribunal de Contas registrou para as despesas com as desapropriações necessárias à construção do novo edifício do Arquivo Nacional Cr\$ 1.558.329,00. Assim, ou saía o Diretor e se construía o novo edifício ou ficava o diretor e nada se poderia fazer. Como o diretor ficou de 1938 a 1958, perdeu o Arquivo Nacional a melhor oportunidade de ser dotado de um edifício adequado, construído especialmente para seus objetivos. Daí em diante, isto é, de 1951 a 1958, pede a administração reparos, concertos, obras, para mal sustentar o velho casarão, que fazia inveja às nações estrangeiras [...] (RODRIGUES, 1959, p. 56).

Em nossa opinião, a irônica explanação de Rodrigues (1959) é reveladora dos malefícios causados pela ausência de senso de oportunidade por parte de Eugenio Vilhena de Moraes, que deixou passar um excelente momento para se construir um prédio adequado às necessidades do Arquivo. Assim, a demanda de uma instalação adequada ao Arquivo Nacional permaneceu sendo um dos maiores dilemas vivenciados pela instituição ao longo do tempo – acontecimento que retrata bem o papel coadjuvante exercido pelo Arquivo em meio aos equipamentos símbolos do Estado brasileiro, destinados não só à promoção do progresso cultural do país, mas, também, à guarda de nossa história.

Enquanto o Museu Nacional ocupou, a partir de 1892, a antiga residência da Família Imperial brasileira, fato que ajudou a colocar a instituição no mesmo patamar de outras boas instituições do gênero, o Arquivo Nacional ocupava, desde a sua criação, espaços inadequados e completamente desprovidos das mínimas condições necessárias à especificidade de seu objeto. Por isso, quando José Honório Rodrigues assumiu a direção do Arquivo, encontrando o edifício em condições lastimáveis, fez constar em seu relatório, talvez na tentativa de sensibilizar o governo, que:

A significação econômica, administrativa e histórica do Arquivo Nacional deve ser percebida na expressão arquitetônica do seu novo edifício. Quando se construiu o palácio que é hoje a sede dos Arquivos Nacionais de Washington deu-se grande importância à ideia de que o depósito dos documentos deveria servir também como santuário nacional através do qual a opinião pública fosse dirigida para a significação dos documentos que marcam a criação das instituições fundamentais da Nação e retratam a sua história (RODRIGUES, 1959, p. 59).

Em nossa opinião, a ocupação de prédios velhos, acanhados e não condizentes com sua importância, por quase 150 anos, contribuiu, em parte, para que o Arquivo Nacional não fosse percebido pelos cidadãos brasileiros como uma instituição socialmente importante para o país. Junto ao desconhecimento da população em relação à função da instituição, perpetuou-se a ignorância quanto às atribuições dos profissionais de arquivo, que até hoje amargam, de certa forma, uma imagem de pouca relevância e apelo social.

Os problemas relacionados à inadequação do prédio, que não comportava mais o volume de documentos recolhidos, eram apenas um dentre os muitos que o Arquivo Nacional possuía. A instituição padecia com problemas de ordem técnica, como a ausência de uma política de recolhimento, de métodos de seleção e eliminação de documentos, de organização e arranjo do acervo, bem como de instrumentos de registro e inventário, além de sofrer com a falta de pessoal habilitado, seja de nível superior ou técnico e de recursos orçamentários – o que impossibilitava os gestores de atender às necessidades mínimas da instituição (RODRIGUES, 1959; SANTOS, 2014).

Infere-se – por meio de todos os problemas relatados por José Honório Rodrigues em seu famoso relatório - que, ao assumir a direção, o diretor viu-se incontestavelmente diante do insucesso institucional do mais importante arquivo público do país. Insucesso que, com toda a certeza, se configurava como um problema público que há muito vinha sendo desconsiderado pelo governo federal. Parece claro que a situação, ainda caótica, de uma instituição que à época já contava com mais de cem anos, era sinal de que as causas do problema sempre foram tratadas de maneira inadequada ou insuficiente pelo governo que, primeiramente, deveria reconhecer a importância dos documentos públicos para a nação.

O cuidado de José Honório Rodrigues em elaborar uma análise pormenorizada da organização dispensada ao acervo ao longo do tempo, dos recursos humanos disponíveis ao desenvolvimento dos trabalhos na instituição, das condições do edifício e do mobiliário, indica que mais do que apenas pleitear reformas - algo feito por praticamente todos os diretores anteriores, ele desejava alertar e sensibilizar o governo e a sociedade, de que já passava da hora de o Arquivo ocupar a posição de “[...] unidade superior do conjunto de órgãos e entidades dedicadas, em nosso país, à guarda de documentos”, afinal, somente assim o órgão poderia atuar na preservação de importantes documentos cuja perda deveria ser, a todo custo evitada, uma vez que “[...] representaria prejuízo inestimável para o patrimônio documental do país” (RODRIGUES, 1959, p. 12).

José Honório Rodrigues parecia não aceitar que o Arquivo Nacional continuasse à margem da atenção do governo, se comparado a outros equipamentos iguais em valor e importância para a nação. Ele deixa claro sua indignação com isso ao afirmar que “não era possível admitir que depois da modernização da Biblioteca Nacional, da criação do Instituto Nacional do Livro e do Museu Imperial, permanecesse o Arquivo Nacional em flagrante desequilíbrio, no desenvolvimento nacional, com outras parcelas da vida cultural do país” (RODRIGUES, 1959, p. 10).

Fato é que os problemas apontados no relatório elaborado por José Honório Rodrigues permitem formular a hipótese de que o Arquivo Nacional nem de longe cumpria o mesmo papel exercido pelos demais Arquivos Nacionais do mundo. Afinal, nenhuma instituição dotada da função de preservar os documentos oficiais de uma nação conseguiria atender às finalidades de sua criação, sem que suas demandas fossem minimamente inseridas na agenda de seu governo. Com efeito, o que se via no Arquivo Nacional, no período relatado por José Honório Rodrigues, foi o completo abandono da instituição pelo Estado. Por isso, o diretor parecia acreditar firmemente que o conhecimento sobre as condições precárias do Arquivo Nacional poderia elevá-lo à condição de um problema público que merecia a intervenção do governo.

José Honório Rodrigues dirigiu o Arquivo Nacional por seis anos. Estevão e Fonseca (2010, p. 100) afirmam que sua gestão foi marcada “[...] pela ênfase na qualificação e aprimoramento de pessoal, assistência técnica, intercâmbio e divulgação de conhecimento”. Além disso, José Honório Rodrigues deu início a uma política de tradução de textos técnicos do francês, além de ter editado, na série “*Publicações Técnicas*”, textos de importantes autores da arquivística internacional.

Já no início de sua gestão, em 1959, José Honório conseguiu trazer ao Brasil, para uma temporada de um ano, o francês Boullier de Branche, diretor dos arquivos de Sarthe, em Le Mans. Contando com a colaboração de Boullier de Branche e do Dasp, o Arquivo Nacional promoveu, no segundo semestre de 1959, o segundo Curso de Preparação de Pessoal Auxiliar de Arquivo, voltado aos servidores da instituição⁶³. Ao fim de sua estadia no Brasil, o técnico francês realizou um diagnóstico da situação do Arquivo, no qual fez vários apontamentos sobre o penoso estado físico e técnico da instituição (ESTEVÃO; FONSECA, 2010).

É importante ressaltar que Boullier de Branche, “[...] sem desqualificar o esforço do Dasp na criação de cursos destinados à formação de arquivistas, acompanhados de aulas práticas oferecidas no próprio Arquivo”, apontou com insistência que “tal esforço só teria prosseguimento e resultado satisfatório se viesse acompanhado da criação de uma escola de arquivistas da qual o Brasil tinha necessidade premente” (SANTOS, 2014, p. 39). Não por acaso, a criação do Curso Permanente de Arquivos (CPA) começou a ser desenvolvida em 1960, todavia, o curso não chegou a funcionar com regularidade devido à ausência de recursos orçamentários. Diante disso, a formação de arquivistas - um grave problema para

⁶³ O primeiro curso foi realizado em 1959, porém, antes da vinda de Boullier de Branche. Nilza Teixeira Soares e Maria Luiza Dannemann, ambas participantes de cursos nos Estados Unidos sobre a técnica arquivística, lecionaram no curso a disciplina Princípios de Técnica de Arquivo (SANTOS, 2014).

José Honório - começou a acontecer por meio de cursos regulares ou avulsos (MARQUES, 2007; SANTOS, 2014).

Em 1960, com o apoio da divisão cultural da Embaixada Americana, o Arquivo Nacional recebeu, por quinze dias, a visita de Theodor Roosevelt Schellenberg, vice-diretor dos Arquivos Nacionais dos Estados Unidos e autor de extensa bibliografia especializada em arquivos. Schellenberg realizou conferências e cedeu os direitos autorais de alguns de seus trabalhos, para uso do Arquivo, como “*O preparo de listas de documentos*”, “*A avaliação de documentos públicos modernos*” e o “*Manual de arquivos*” – obras que, indubitavelmente, influenciaram a formação dos arquivistas brasileiros (SANTOS, 2014; SCHELLENBERG, 2006).

Por solicitação de José Honório Rodrigues, Schellenberg examinou o que chamou de “problema arquivístico brasileiro”, a fim de que fosse elaborado um plano de reformas para a instituição. Certamente, não houve surpresas quando Schellenberg apontou, em seu diagnóstico⁶⁴, problemas bem próximos aos já identificados por José Honório Rodrigues e Boullier de Branche, em seus respectivos relatórios sobre o Arquivo. Schellenberg apontou como necessidades principais da instituição brasileira:

- 1) A necessidade de legislação apropriada, que salvasse a documentação federal e faça reconhecer a preeminência do Arquivo, não como instituição do Ministério da Justiça, mas como órgão da nação; 2) a organização provisória no Rio de Janeiro e a futura transferência para Brasília⁶⁵; 3) a coordenação dos arquivos correntes com o Arquivo Nacional, para a defesa dos documentos públicos modernos; 4) a unidade do Arquivo Nacional, evitando-se a multiplicação de arquivos históricos, como os do Itamaraty e do Ministério da Guerra, pois os custos de manutenção se elevam, sem falar no absurdo dos equipamentos técnicos extremamente caros reproduzidos em vários arquivos e muitas vezes abandonados por falta de pessoal competente, raro no país; 5) a necessidade de literatura arquivística especializada, que deve ser atendida atualmente antes das publicações eruditas; 6) a organização de inventários; 7) a programação de cursos de formação e aperfeiçoamento do pessoal e, finalmente, a preservação e restauração dos documentos recolhidos (SCHELLENBERG, 2015, p. 287).

⁶⁴ O diagnóstico realizado por Schellenberg foi traduzido e publicado na série “*Publicações Técnicas*”, editada pelo Arquivo Nacional.

⁶⁵ Com a inauguração de Brasília, em 21 de abril de 1960, o Rio de Janeiro deixou de ser a capital federal. Com a mudança, funcionários públicos, autarquias e empresas foram transferidas para a nova capital e havia uma indicação de que o Arquivo Nacional também o fosse. Assim, por meio do Decreto nº 48.936, de 14 de setembro de 1960, criou-se um grupo de trabalho – do qual o diretor-geral do Arquivo Nacional participava, com a finalidade de estudar os problemas de arquivos no Brasil e sua transferência para Brasília. Não temos informações sobre os desdobramentos desse grupo. O Arquivo Nacional não foi transferido para Brasília. Hoje, há uma Coordenação Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal.

Schellenberg (2015) fez questão de registrar em seu relatório que o papel fundamentalmente importante do Arquivo Nacional brasileiro para a administração pública e para a cultura não era apropriadamente reconhecido no Brasil. Na apresentação da primeira edição brasileira da principal obra escrita por Schellenberg “*Arquivos modernos: princípios e técnicas*”, traduzida para o português por Nilza Teixeira e editada pela FGV em 1973, José Honório Rodrigues afirma que a visita do maior arquivista americano ao Arquivo Nacional aconteceu num momento auspicioso, não somente porque se buscava uma autêntica reestruturação do órgão “[...] como porque a transferência para Brasília e o desenvolvimento econômico exigiam cuidadosa atenção pelo problema da avaliação documental e da eficiência e boa organização dos arquivos, instrumentos indispensáveis da boa e eficiente organização administrativa” (SCHELLENBERG, 2006, p. 16).

Portanto, é consenso na literatura que uma guinada nos rumos do Arquivo Nacional foi dada quando José Honório Rodrigues assumiu a direção da instituição (CRIVELLI; BIZELLO, 2012; ESTEVÃO; FONSECA, 2010; IGLÉSIAS, 1988; SANTOS, 2014). Dentre os muitos méritos do diretor à frente do Arquivo Nacional, inclui-se, também, a primeira concepção do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), em 1962, e o despontar da ideia de uma lei de arquivos que reconhecesse a função administrativa dos mesmos, rompendo com a função histórica cristalizada na instituição até aquele momento (SANTOS, 2014).

Resta salientar que o intercâmbio do Arquivo Nacional com profissionais de outras instituições arquivísticas internacionais, além de colaborar para o aperfeiçoamento dos servidores do Arquivo, possibilitava a realização de visitas, a participação em seminários e congressos internacionais, além de contatos e, posteriormente, o desenvolvimento de trabalhos em conjunto - prática que se estendeu à gestão de Raul do Rego Lima, iniciada em 1969.

Em nosso entendimento, José Honório Rodrigues foi o primeiro ator diretamente envolvido com as questões de gestão documental, ao assumir protagonismo na tentativa de inserção dos temas arquivísticos na agenda governamental e ao apresentar, de forma efetiva, dados que justificavam as demandas por solução dos problemas do Arquivo Nacional brasileiro. José Honório Rodrigues foi crítico ao abordar, em seu relatório, que os problemas enfrentados pelo Arquivo Nacional exigiam a atenção e a ação do governo, tanto quanto a de outros setores:

Creio que o subdesenvolvimento nacional não permite que problemas de arquivos, de bibliotecas e de museus possam ser fácil e rapidamente resolvidos, porque questões mais graves e urgentes, de prioridade maior, convocam a atenção dos Poderes Públicos; mas, então, não será nesta hora que se devem resolver problemas de natureza mais privada que pública. A defesa do patrimônio documental, bibliográfico e artístico oficial representa um valor econômico e cultural a que o Estado deve atender antes de auxiliar empreendimentos culturais privados ou subsidiar auxílios ao teatro profissional e comercial (RODRIGUES, 1959, p. 64).

Nesse sentido, foi valiosa a elaboração dos relatórios do diretor brasileiro e dos especialistas estrangeiros em visita ao Brasil, que colaboraram com o Arquivo Nacional, elaborando pareceres que reafirmavam a existência de sérios problemas em relação ao patrimônio documental brasileiro⁶⁶. É importante ressaltar, também, que os cursos de formação técnica em arquivos, promovidos entre as décadas de 1950 e 1960, foram, conforme assinala Gomes (2014, p. 106), “[...] o local de aprendizado, encontro, troca de informações, de reflexão da prática, de problematização do trabalho e de elaboração dos primeiros esboços necessários às políticas públicas voltadas para o campo arquivístico no Brasil”. De todo modo, essa busca pela inserção das demandas arquivísticas na agenda governamental parecia de difícil realização para atores dispersos. Assim, nos anos 1970, ganha destaque na área a Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB), primeira organização profissional dos arquivistas brasileiros.

2.2.3 A gênese da mobilização social em torno das questões arquivísticas

Tratar os arquivos como “arsenais de responsabilidade”, ou seja, como mecanismos fundamentais para a responsabilidade das ações públicas, conforme defende Iacovino (2016), é uma demanda provavelmente antiga em países democráticos preocupados com a transparência de suas ações e nos quais o acesso aberto aos arquivos é uma das condições para o exercício da *accountability*. Nesses países, “[...] existe uma obrigação ética, por parte dos criadores de documentos e dos arquivistas, de assegurar que seja documentado adequadamente o que aconteceu, o que vai além da mera obediência à lei” (IACOVINO, 2016, p. 291).

Todavia, no Brasil, essa é uma demanda recente, uma vez que, para que os arquivos sejam visualizados pelos governantes e pela sociedade, como arsenais de responsabilidade, é

⁶⁶ Crivelli e Bizello (2012, p. 49) apontam que, “do início da República até a década de 1960, são implantados 11 arquivos estaduais, o que mostra uma ampliação e regionalização das preocupações arquivísticas, seguindo os pensamentos do governo federal”.

necessário que eles, em primeiro lugar, sejam reconhecidos por esses agentes como um dispositivo apto a contribuir não só para a preservação da memória, mas também para a responsabilização das ações públicas. Dificilmente os arquivos são usados no Brasil, não para evitar fraudes ou corrupção, mas sim para ajudar a detectá-las, conforme sugere Iacovino (2016), sobretudo porque, para tanto, as instituições arquivísticas teriam que ter uma relevância social e política que, até hoje, ainda não possuem. Muito provavelmente, isso se deve à ausência de uma ação coletiva na área – a mesma ação que, com a criação da AAB, na década de 1970, possibilitou que os profissionais de arquivo conseguissem reconhecimento social e a inserção de suas demandas na agenda do governo militar (SILVA; ORRICO, 2014). Tal situação, em nosso entendimento, caracteriza o período citado como o mais efervescente em termos das políticas públicas arquivísticas brasileiras.

Mas, antes de tratarmos da criação da AAB e de seu importante papel para a elaboração de determinadas políticas arquivísticas, nos anos 1970, é pertinente que façamos uma tentativa de definição do que se entende por mobilização social e que determinemos a importância da organização político-profissional para a formulação e implementação de políticas públicas. Para isso usaremos a definição elaborada por Guerra (2012, p. 325), para quem “mobilização social é a reunião de sujeitos que definem objetivos e compartilham sentimentos, conhecimentos e responsabilidades, visando à mudança de uma determinada realidade, movidos por um acordo em prol de uma causa de interesse público”.

Nessa linha de raciocínio, é extremamente importante destacar que um processo de mobilização social somente acontece por iniciativa de determinado ator ou atores sociais que conseguem, por intermédio de sua ação, transformar um determinado estado de coisas em fato político. Este é, em geral, o momento em que a sociedade, ou parte dela, questiona seus representantes ou busca o apoio dos que são simpáticos à sua causa. É possível dizer que este é o momento em que esses atores participam da discussão política em favor do atendimento de demandas coletivas.

Sendo assim, parece claro que as organizações que congregam profissionais de determinada área são, em princípio, responsáveis por incentivar a ação coletiva, exercendo por isso papel de destaque no processo de construção de políticas públicas. Essas organizações possuem, quase sempre, ferramentas que lhes permitem transformar questões preocupantes de um setor em “[...] um problema público sujeito à ação adicional por parte do governo [...]” (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 104). Nesse sentido, é bastante comum que as organizações profissionais se tornem protagonistas na construção de políticas voltadas ao interesse do conjunto da sociedade.

Esclarecidas estas questões, abordaremos à frente a criação e atuação da AAB. Essa organização profissional é apontada pela literatura como fundamental para o processo de institucionalização da Arquivologia e do campo arquivístico brasileiro, ao organizar coletivamente os profissionais atuantes em arquivos, nos anos 1970 (CRIVELLI; BIZELLO, 2012; GOMES, 2014; JARDIM, 2014; SILVA; ORRICO, 2014).

2.2.3.1 O protagonismo da Associação dos Arquivistas Brasileiros no processo de elaboração de políticas públicas arquivísticas

Os anos 1970 foram para o Brasil, apesar da repressão política, um período de desenvolvimento econômico, que possibilitou ao país experimentar transformações importantes no campo científico e tecnológico. Foram marcos da política científica brasileira, implementada no período, a criação: 1) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)⁶⁷ - para apoio financeiro a programas e projetos de desenvolvimento no setor; 2) do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) e; 3) do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT). Para acompanhamento do PBDCT foram elaborados, no âmbito do CNPq, documentos chamados de “Avaliação e Perspectivas” - dois deles apreciaram as áreas de Ciência da Informação, Biblioteconomia e Arquivologia (OLIVEIRA, 1998; PINHEIRO, 2000). Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 5) destacam que o apoio ao desenvolvimento do conceito de Sistema Nacional de Informação (NATIS) faz parte da efervescência informacional da época, tornando o Estado um “[...] agente protagonista na busca pelo acesso à informação e o uso cada vez mais integrado de serviços de documentação, bibliotecas e arquivos”.

O momento, tão propício ao desenvolvimento científico, tecnológico e informacional, parecia especialmente favorável à configuração da AAB e das conquistas alcançadas pelo segmento arquivístico no período. É relevante ressaltar, todavia, que a criação da primeira organização profissional dos arquivistas brasileiros foi embasada pelos acontecimentos relatados, e que, conforme esclarece Gomes (2014, p. 106, grifo nosso), foram essenciais para a configuração da AAB:

A existência de um conjunto de ações do Estado, a partir dos anos 1950, dirigidas aos profissionais de arquivo - cursos e aquisição de conteúdos técnicos arquivísticos, desenvolvimento de projetos de organização de arquivos setoriais, intercâmbios, traduções técnicas - passou a conferir particularidades ao conhecimento arquivístico.

⁶⁷ O FNDCT foi criado em 1969.

Essas relações aos poucos constituíram forte laço entre alguns profissionais, possibilitando a organização das bases da ação voluntária para cooperação no desenvolvimento do campo disciplinar. As experiências adquiridas no Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), nos cursos no exterior, no CPA, no contato com técnicos e pesquisadores estrangeiros, talharam gradativamente uma visão monolítica sobre a importância técnica do trabalho arquivístico entre esses profissionais.

Vê-se, portanto, que as atividades promovidas na seara arquivística, nos anos 1950 e 1960 - a partir das iniciativas do Arquivo Nacional, tendo à frente José Honório Rodrigues - foram importantes para a formação de novos atores que, por meio da ação coletiva, obtiveram, nos anos 1970, relativo sucesso na construção de políticas públicas voltadas ao campo arquivístico.

A AAB foi fundada no Rio de Janeiro, em 20 de outubro de 1971, como uma sociedade civil de direito privado. Na visão de Gomes (2014, p. 108), sua criação colocou em cena “[...] um novo tipo de ator social com alto potencial articulador e estratégico”, afinal, estavam, à frente da organização, profissionais atuantes nos mais proeminentes serviços arquivísticos da época – que, engajados nas causas dos arquivos, buscavam o desenvolvimento do setor e o reconhecimento social de seu trabalho. José Pedro Pinto Esposel (1º presidente da AAB), Marilena Leite Paes, Maria de Lourdes Costa e Souza e Astréa de Moraes e Castro, sócios fundadores da Associação, foram alguns desses profissionais (CRIVELLI; BIZELLO, 2012).

Vale ressaltar que as organizações que congregam profissionais, em qualquer área, são criadas, entre outros motivos, para promover o desenvolvimento do segmento em que atuam seus membros. Além disso, em geral, procuram impulsionar a formação de uma consciência política desses membros. No que diz respeito à AAB, não foi diferente. É possível afirmar que sua fundação:

[...] possibilitou que profissionais de arquivo passassem a refletir, debater e propor ações para o desenvolvimento e construção de uma pauta identificada com o campo arquivístico [...] quando observadas as ações promovidas pela AAB nos anos 1970 **nota-se que a entidade oscilava entre conteúdos e matérias próprias do campo da política pública** com reivindicações de caráter corporativista (GOMES, 2014, p. 109, grifo nosso).

Silva e Orrico (2015, p. 88- grifo nosso), que apontam o caráter corporativista da AAB, indicam que:

O discurso da Associação dos Arquivistas Brasileiros na década de 1970 nem sempre foi o discurso de propostas para os problemas dos arquivos. Embora considerasse tal aspecto, há recorrente ênfase na organização da classe com status universitário e critérios da alteridade não tolerada. **Em consequência disso, observa-se uma demanda direta ao governo para que se crie a graduação em Arquivologia bem como a regulamentação da profissão de arquivista [...].**

Não é nosso objetivo discutir as ações adotadas pela AAB em prol da formulação e implementação de uma política pública de reserva de mercado profissional para o arquivista, mas, sim, sua iniciativa em agir efetivamente para que as demandas dos arquivos fossem atendidas. Dessa forma, embora as ações da organização não cobrissem todo o grande espectro de necessidades do setor arquivístico naquele período, é inquestionável que a AAB guiou-se por um apurado senso de oportunidade que parece ter identificado a abertura de espaço, por parte do governo, para a formação de uma comunidade científica no Brasil, na qual caberia a abertura de cursos de graduação em Arquivologia e a formalização de uma lei que aprovasse a regulamentação da profissão de arquivista – duas de suas maiores conquistas no período.

Frisa-se que essa organização coletiva, nos anos 1970, era resultante:

[...] da relação com o Estado, buscando abrir espaço para expressar interesses então excluídos da arena política. Nesse sentido, a associação significa um estágio do processo de mobilização e pode-se dizer que o associativismo dos profissionais de arquivo é uma espécie de representação do grupo para a formulação da demanda por organizar a formação profissional e regulamentar a profissão em torno dos arquivos no país, frente ao Estado e à sociedade (SILVA; ORRICO, 2014, p. 296, grifo nosso).

Se, conforme aponta Marques (2007), a Arquivística vinha sendo marcada, na década de 1970, por fatos que contribuíram para a sua afirmação em vários países - como, por exemplo, a criação do Programa Geral de Informação (PGI), em 1976 - para centralizar as atividades da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em relação à informação especializada, documentação e arquivos - e do Programa de Gestão de Documentos e dos Arquivos (RAMP), pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIA), em 1977, não há dúvidas que a AAB agia ativamente no processo de institucionalização da disciplina em terras brasileiras.

Fato é que a AAB exerceu uma liderança até então inexistente no âmbito do segmento arquivístico brasileiro. O estabelecimento do Congresso Brasileiro de Arquivologia (CBA), que, em sua primeira edição, em 1972, reuniu um público de 1.300 pessoas, é prova do poder de realização da organização e de seu senso de oportunidade (CRIVELLI; BIZELLO, 2012).

Durante o I CBA, a AAB convidou autoridades do poder público, empresários, profissionais de arquivo e de diversos outros segmentos, além de estudantes para discutir as questões arquivísticas. Assim, mostrava-se ao Estado e à sociedade. É importante ter em mente que “[...] pela primeira vez uma associação corporativa congregou autoridades, políticos, pesquisadores e profissionais em torno da pauta arquivística” brasileira (GOMES, 2014, p. 111). Fato que, indubitavelmente, mostrava dentre outras coisas “a relação existente entre o saber profissional e o poder político” (FALEIROS, 1991, p. 7).

A Revista “*Arquivo & Administração*”, cujo lançamento foi realizado durante o I CBA, foi outro “instrumento de ação” utilizado pela AAB para o fortalecimento da organização e divulgação de seus ideais (SILVA; ORRICO, 2015, p. 87). Primeira publicação brasileira voltada à discussão de um tema ainda inexplorado, seja por desconhecimento, seja por desvalorização do assunto, a referida Revista contribuiu para divulgar as temáticas arquivísticas possibilitando, segundo Gomes (2014, p. 113), a comunicação inter e intra pares. Afinal, embora fosse “destinada prioritariamente aos arquivistas, tinha, também, como público-alvo, empresários em geral, gerentes e gestores de unidades de arquivo, autoridades administrativas, historiadores, pesquisadores, professores, estudantes e demais interessados” – o que abria as reflexões do mundo arquivístico a outros segmentos sociais, tornando possível, por exemplo, que o público leigo conhecesse os arquivos, sua função, seus profissionais e suas necessidades (SILVA; ORRICO, 2015). Há, nesse sentido, uma firme intenção da AAB em arregimentar o apoio de outros atores sociais para as suas causas - atitude, em nosso entendimento, bastante inteligente, uma vez que, para transformar as vontades da organização em políticas públicas formuladas e implementadas pelo governo, era necessário o apoio da sociedade.

A literatura não deixa dúvidas de que a principal demanda da AAB, ao governo, foi a criação da graduação em Arquivologia e da regulamentação da profissão de arquivista (GOMES, 2014; SILVA; ORRICO, 2015). Para colocar em prática o propósito de conquistar o espaço acadêmico para a Arquivística, a AAB, já no I CBA, apresentou “[...] comunicações destinadas à construção de um projeto curricular para o ensino superior de Arquivologia” (GOMES, 2014, P. 116), sendo apresentado no próprio evento o projeto a ser encaminhado ao presidente do Conselho Federal de Educação do Ministério da Educação e Cultura (CFE/MEC), para deferimento ou indeferimento da proposta⁶⁸. A ideia era transformar o

⁶⁸ Em entrevista concedida à Câmara dos Deputados, de onde foi servidora, Astréa de Moraes Castro conta que, a pedido dela, Vicente Sobrinho Porto – membro do Conselho Federal de Educação e seu amigo particular –, se

CPA, em funcionamento no Arquivo Nacional, em curso universitário. Da exposição de Silva e Orrico (2015, p. 93, grifo nosso) emerge uma interessante reflexão sobre a abertura do primeiro curso de graduação em Arquivologia, no início da década de 1970⁶⁹:

[...] até esse momento, o trabalho de arquivo é exercido no país por pessoas que adquiriram o saber arquivístico de maneira prática ou por intermédio de cursos técnicos como era o caso do que havia no Arquivo Nacional. A proposta de “levar a arquivologia à universidade” [...] é elevar, ao mesmo tempo, tanto o status do profissional que passaria ser de nível superior, quanto o reconhecimento acadêmico do saber arquivístico. **Não foi uma decisão espontânea o modo como o saber arquivístico ingressou no ambiente acadêmico-universitário brasileiro, nos discursos é possível perceber o quanto esse percurso se confunde com a militância do associativismo da área.**

A observação de Silva e Orrico (2015) expõe algo fundamental ao processo de elaboração de políticas públicas: a ação dos atores interessados – algo fundamental para que determinada demanda seja incluída na agenda governamental. Afinal, “[...] toda sociedade tem literalmente milhares de questões que os cidadãos julgam ser objeto de atenção do governo e gostariam que este fizesse algo a respeito” (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 113). Nesse sentido, há que se reconhecer o importante papel desempenhado pela AAB na arena política, um aliado fundamental para a afirmação da Arquivologia enquanto área de conhecimento no Brasil (CRIVELLI; BIZELLO, 2012), resultando não só na criação da graduação em Arquivologia, mas também na regulamentação da profissão de arquivista e de técnico de arquivo por meio da Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978.

É válido evidenciar que, também no ano de 1978, foi formado um Grupo de Trabalho (GT), composto por membros da AAB e do Arquivo Nacional, para estudar o projeto do SINAR, que acabou sendo criado por meio do Decreto nº 82.308, de 25 de setembro de 1978, com a finalidade de assegurar a preservação de documentos do Poder Público (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984; CASTRO, 2010). Apesar de estarmos tratando da atuação da AAB no cenário arquivístico dos anos 1970, gostaríamos de fazer um adendo, que nos parece oportuno, à criação do SINAR.

Embora a ideia do SINAR fosse bastante limitada, pois previa apenas o tratamento dos arquivos intermediários e permanentes do poder Executivo, para Crivelli e Bizello (2012, p.

tornou relator da aprovação do curso superior de Arquivologia, defendendo com entusiasmo a questão naquela instância (CASTRO, 2010).

⁶⁹ Em 1973, o CPA do Arquivo Nacional é assumido pela UNIRIO, passando a compor a grade de cursos de graduação disponibilizados pela universidade. Em 1976, ocorre a criação do segundo curso de Arquivologia no país, na Universidade Federal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul. O terceiro curso começou a funcionar na Universidade Federal Fluminense, em 1978 (CRIVELLI; BIZELLO, 2012).

51), isso não ofuscava sua importância, pois demonstrava “considerável avanço na dedicação governamental quanto ao tratamento documental e a preservação de seus arquivos”. Franco e Bastos (1986, p. 10) concordam que a intenção era boa, afinal, pretendia-se com o SINAR promover “[...] o fortalecimento das atribuições formais e institucionais do Arquivo Nacional do Brasil como órgão central de um sistema nacional de arquivos”. Todavia, para que isso acontecesse, a instituição deveria estar “legalmente institucionalizada e forte em termos administrativos” – o que não era o caso.

Sendo assim, tal como o sistema de arquivos pensado em 1962, por José Honório Rodrigues, o de 1978 não chegou a ser implementado (JARDIM, 1995). Na opinião de Monteiro (1986), as fragilidades do Arquivo Nacional como órgão central do SINAR, e os enganos do legislador, prejudicaram a efetiva implantação do SINAR:

Descaracterizado de seu papel e competências durante longo período de sua trajetória, tornou-se inviável ao Arquivo Nacional assumir sua nova investidura. Muitas das atribuições delegadas pelo Sinar ao Arquivo Nacional são impossíveis de serem cumpridas não só pela superposição normativa, mas porque muitas delas, pela tradição, já firmaram jurisprudência. Por outro lado, não pode exercê-las porque o referido decreto atribuiu competências ao Sinar que são próprias do Arquivo Nacional como instituição e não como órgão central do sistema. O Arquivo Nacional, por conseguinte, ainda não tem condições de cumprir plenamente suas funções sistêmicas, uma vez que ao legislador faltou conhecimento da realidade arquivística brasileira, cometendo enganos e equívocos que tornaram o sistema inoperante (MONTEIRO, 1986, p. 152).

Apesar disso, a AAB fez o que se espera das organizações profissionais: participou das discussões sobre o SINAR e sobre outras questões de interesse dos arquivos nos anos 1970. Portanto, é preciso reconhecer sua atuação ousada que, interagindo com outros segmentos sociais, inclusive o político, trouxe à tona as demandas de seu interesse, promovendo a visibilidade da profissão de arquivista e sagrando-se vitoriosa em conseguir a formulação e implementação das duas políticas que almejou desde a sua criação. Portanto, não seria exagero dizer que a organização fechou com chave de ouro o ciclo de suas realizações naquela década, deixando aberto o caminho para que nos anos 1980, emergissem “[...] processos, atores e dinâmicas que marcarão profundamente os avanços arquivísticos do país a partir de então” (JARDIM, 2014, p. 141).

2.2.4 A politização das demandas do Arquivo Nacional na gestão de Celina Vargas do Amaral Peixoto

Vimos que a AAB foi o personagem mais importante do processo de institucionalização do campo arquivístico, no Brasil, durante a década de 1970. Àquela altura, o Arquivo Nacional era dirigido pelo jornalista Raul do Rego Lima (1969-1980) que, tal como José Honório Rodrigues empenhou-se na busca pela dinamização técnica da instituição⁷⁰ (ESTEVÃO; FONSECA, 2010). Ainda assim, o Arquivo Nacional e os demais arquivos públicos do país pareciam presos “num círculo vicioso”, incapazes de demonstrar sua função e importância, e não se tornavam alvos de políticas públicas e recursos financeiros suficientes à sua manutenção (KECSKEMÉTI, 1988, p. 6). Apesar da efervescência vivenciada pelas temáticas arquivísticas em instituições como a FGV, o Arquivo Nacional parecia continuar enfrentando seus velhos fantasmas.

Em 1980, a socióloga Celina Vargas do Amaral Peixoto, neta de Getúlio Vargas e filha de Ernani do Amaral Peixoto - vice-presidente do senado à época foi convidada pelo Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel a assumir a direção do Arquivo Nacional. É a própria Celina quem relata, em entrevista concedida à revista *Acervo*, no ano de 2013, que embora houvesse vários registros da situação calamitosa do Arquivo Nacional, o governo federal não parecia saber da gravidade da situação da instituição (PEIXOTO, 2013). Tal fato, em nosso entendimento, confirma o estado de “periferização da informação arquivística e dos arquivos públicos no aparelho de Estado”, conforme mais tarde apontado por Jardim (1999, p. 200).

Conhecedora dos meandros da política e profissional já reconhecida pelo trabalho desenvolvido à frente do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da FGV, Celina Vargas admitiu, na referida entrevista, saber “[...] que o trabalho no Arquivo Nacional envolvendo políticas públicas seria relevante”, contudo, disse desconhecer que a situação geral da instituição era de gravidade absoluta, ou seja, de abandono e de descaso do governo em relação ao mais importante arquivo público do país.

Depois que tomei conhecimento da gravidade dos problemas, me recorde que fiz uma lista com os principais itens, cada um era mais complicado e mais difícil que o outro. Vou tentar me lembrar de alguns: mudança do prédio, recursos humanos para trabalhar, recursos financeiros, legislação nacional para os arquivos, recolher a documentação que estava nos ministérios, conservação e preservação, restauração de papel e outros suportes, a situação do Arquivo Nacional em Brasília, os arquivos

⁷⁰ Na gestão de Raul Lima também foi lançado o Mensário do Arquivo Nacional, publicação que durante doze anos divulgou inúmeras reflexões sobre os arquivos, e foi dada continuidade ao programa editorial da instituição. O mensário foi substituído, de certo modo, pela revista *Acervo*, criada pelo Arquivo em 1986 (JARDIM, 2014).

independentes dos Ministérios das Relações Exteriores, Guerra, Marinha e Aeronáutica, os arquivos estaduais, os arquivos municipais, enfim, uma enormidade de problemas complexos (PEIXOTO, 2013, p. 18).

Tal como José Honório Rodrigues, ao assumir a direção da instituição, Celina Vargas recorreu a visitas realizadas por técnicos estrangeiros ao Arquivo, para angariar pareceres sobre a situação do Arquivo. Foi um desses técnicos, Charles KecsKeméti, secretário-executivo do CIA, quem deu a ela, durante visita ao Brasil para assistir ao Colóquio sobre a Profissão dos Arquivistas Latino-americanos, em agosto de 1980, a verdadeira dimensão sobre a situação do Arquivo Nacional (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984).

Ele disse: “você quer ajuda?” Eu respondi que sim imediatamente. Imagina uma pessoa com a experiência dele. Seria fundamental para identificar os principais problemas do Arquivo. “Eu fico no Brasil por mais dois dias, vejo o Arquivo Nacional e te faço um relatório” [...]. **Ele passou dois dias andando pelo Arquivo Nacional. Depois do segundo dia, entrou no meu escritório e disse: “É a pior situação de arquivo nacional do mundo” [...].** “Primeiro, depois dos arquivos europeus, o Arquivo Nacional do Brasil é o mais importante no hemisfério sul porque tem acervo de uma parte da história da Europa, da Ásia, da África e da própria América Latina”. E depois: **“Não tem prédio adequado, não tem lei que dê autoridade à instituição e não tem pessoal qualificado” [...]. “Você tem que trabalhar essas três questões com muita energia porque é um problema. Sabe o que é isso? Um descaso do governo brasileiro” [...]** (PEIXOTO, 2013, p. 20, grifo nosso).

A partir destas percepções, elaborou-se um diagnóstico preliminar da situação da instituição, no qual concluía ser necessária uma “redefinição institucional global” (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984, p. 4). Era preciso mudar drasticamente o cenário de abandono vivenciado pelo Arquivo. Era urgente modernizar a velha instituição por intermédio de um Programa de Modernização Institucional elaborado por meio de um convênio entre o Ministério da Justiça e a FGV (HEYNEMANN, 2009). O referido programa foi baseado a partir da análise dos principais problemas da instituição desde a sua criação e do “*Diagnóstico da situação atual do Arquivo Nacional e suas perspectivas futuras*”, documento que foi apresentado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, em 1981.

Assim, ações voltadas à modernização da instituição começaram a ser tomadas, conforme explica Jardim (2014, p. 148):

[...] o Programa de Modernização procurou encontrar soluções para aspectos como recursos humanos (insuficiência quantitativa e qualitativa), instalações físicas (inadequação total em termos de espaço, conservação e segurança), acervo (inexistência ou existência insuficiente de controle físico e intelectual sobre os documentos custodiados pela instituição e sobre os conjuntos documentais produzidos pela Administração Pública Federal), implementação do Sistema

Nacional de Arquivos e legislação arquivística (inexistência de uma lei nacional de arquivos).

Dentre as várias iniciativas na busca pela modernização, a instituição participou de um concurso promovido pela UNESCO, enviando um projeto de modernização institucional do Arquivo Nacional do Brasil.

[...] um dia, recebemos um telegrama da Unesco que pedia ao governo brasileiro que confirmasse o interesse para que o Arquivo Nacional pudesse receber ajuda para o seu projeto de modernização institucional. Fiquei sozinha pensando: governo brasileiro? Vou ter de ligar para o ministro da Justiça? Vou ter que falar com a Presidência da República para saber se esta é uma decisão do governo? Mas será que o Arquivo Nacional não é o governo? Pensei mais e imaginei que, se não andasse rápido, um país vizinho estaria pronto para receber o dinheiro. Chamei a Mariza e juntas redigimos o telegrama: “Em nome do governo brasileiro, o Arquivo Nacional aceita receber ajuda para um projeto de modernização institucional da Unesco. Assinado: Celina Vargas do Amaral Peixoto, diretora-geral do Arquivo Nacional”. Nesse dia eu me senti poderosa e ganhamos o recurso; não foi muito, mas ajudou em situações inesperadas (PEIXOTO, 2013, p. 24).

Durante os primeiros quatro anos da gestão de Celina Vargas, o foco das atividades foi:

[...] dotar o Arquivo Nacional de instrumentos que permitissem o conhecimento e o controle de seu acervo, bem como transformá-lo em instituição ágil e eficiente na coordenação do Sistema Nacional de Arquivos. Em suma, todos os esforços tiveram como finalidade contribuir para a definição de uma política nacional para os arquivos brasileiros (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984, p. 5).

Aos poucos, a diretora do Arquivo conseguiu que os problemas da instituição começassem a ser apreciados pelo governo, conforme ela mesma esclarece:

A questão do pessoal começou a ser resolvida em 1981, com a assinatura de um convênio entre o Ministério da Justiça e a FGV⁷¹. A Lei estava começando a ser estudada pelo prof. Aurélio Wander Bastos que montou um grupo de estudo dentro do Arquivo Nacional⁷². **O prédio eu pedia uma solução para o ministro Golbery do Couto e Silva, no Gabinete Civil, porque comecei logo a entender que a solução deste problema extrapolava o âmbito do Ministério da Justiça** (PEIXOTO, 2013, p. 21, grifo nosso).

A explanação de Celina Vargas sobre a solução para o prédio ocupado pelo Arquivo Nacional merece uma reflexão, porque faz referência a uma questão que foi bastante discutida

⁷¹ A inclusão da categoria funcional de arquivista nos quadros do funcionalismo público federal, reivindicação antiga dos profissionais, ocorreu por meio do Decreto nº 90.740 de 20 de dezembro de 1984 (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984).

⁷² Celina Vargas refere-se à Lei de Arquivos.

pela comunidade arquivística brasileira cerca de 30 anos depois: a vinculação administrativa dos arquivos. Celina esclarece que o Arquivo Nacional recebia pouco auxílio do Ministério da Justiça, embora a ele estivesse vinculado. Curiosamente, a ajuda de que a instituição necessitava partiu do ministro Golbery do Couto e Silva, da Casa Civil – o que era muito oportuno para os intentos da diretora do Arquivo “[...] afinal, ele era o homem mais poderoso do governo Figueiredo [...]. Ele tinha o maior interesse no Arquivo Nacional⁷³. Ele tinha a exata noção do que o Arquivo representava para o país [...]” (PEIXOTO, 2013, p. 21).

Se a Casa Civil compreendia a importância do Arquivo, o mesmo não se podia dizer do Ministério da Justiça. Talvez, porque as temáticas tratadas na pasta fossem de certa forma estranhas e distantes dos arquivos - uma hipótese sempre aventada pelos que defendem que “o arquivo público deve conquistar posição estratégica, de preferência na estrutura da administração direta, compatível com o alcance e abrangência de suas responsabilidades [...]” (BERNARDES, 2015, p. 170). Celina expõe com franqueza sua opinião sobre a relação do Arquivo Nacional com o Ministério da Justiça e outras pastas da administração pública federal, naquela época:

Recebemos muita atenção do Ministério do Planejamento, na época do ministro Delfim Neto, que, associado ao grupo da Desburocratização, do ministro Hélio Beltrão, deu autonomia ao Arquivo Nacional. Foi o Heitor Chagas de Oliveira, que trabalhava no Planejamento, que entregou um documento pronto para obter a autonomia do Arquivo em relação ao Ministério da Justiça. Foi um início de rebelião. O Arquivo Nacional recebeu muita ajuda: da Fazenda, para conseguir recursos, e do Planejamento, na busca de sua modernização. **O Ministério da Justiça sempre foi uma instituição burocratizada e com pouca capacidade de inovar. No Ministério da Cultura e no IPHAN havia mais uma competência, do que uma colaboração. A Casa Civil sempre ajudou o Arquivo Nacional.** Eu diria que, durante o governo militar, foram a Casa Civil e os ministérios da Fazenda e do Planejamento, as instituições mais modernas e que ajudaram o Arquivo Nacional a se desenvolver (PEIXOTO, 2013, p. 25, grifo nosso).

Em nossa opinião, da fala da ex-diretora do Arquivo, emerge, também, outro ponto importante: a importância de se angariar a simpatia dos atores públicos à causa arquivística – estratégia pouco utilizada pelos arquivistas brasileiros na contemporaneidade, mas oportunamente utilizada, por exemplo, por membros da AAB nos processos de aprovação da graduação em Arquivologia e de regulamentação da profissão. Nesse último caso, cabe destacar Vicente Sobriño Porto, diretor de ensino superior do CFE e Amália Lucy Geisel,

⁷³ Celina refere-se a João Baptista de Oliveira Figueiredo, último presidente do regime militar brasileiro, de 1979 a 1985.

filha do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979), que, nos anos 1970, foram acionados e solicitados a colaborar⁷⁴ com as causas arquivísticas (SILVA; ORRICO, 2014).

Ousada e ciente da importância não reconhecida da instituição que dirigia, Celina Vargas parece ter feito bom uso do trânsito privilegiado que possuía no meio político, para obter um novo prédio para o Arquivo Nacional⁷⁵. Por intermédio do ministro Golbery do Couto Silva, Celina foi apresentada a Aloísio Magalhães, secretário da Cultura do MEC, que a informou sobre a futura vacância do conjunto ocupado pela Casa da Moeda – no entendimento do secretário, um edifício bastante adequado às necessidades do Arquivo. Entretanto, em 1982, o ministro Golbery deixa o governo e Aloísio Magalhães morre. O processo de negociação do prédio, após a perda desses “colaboradores”, foi assim relatado pela diretora do Arquivo:

[...] fui obrigada a trabalhar, argumentar, mostrar a importância do Arquivo Nacional para o país. E mais uma vez **fui para a imprensa, falar, expor o meu ponto de vista**. Foram momentos difíceis. Eu me recordo que o Arquivo Nacional participou de uma reunião em Brasília, tendo o Ministério da Justiça ao seu lado, porque ele era subordinado. Tinha o Ministério da Fazenda que representava não só a Casa da Moeda, assim como a Superintendência do Patrimônio da União, a quem estavam vinculados todos os prédios da União. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, subordinado ao Ministério da Cultura, porque se tratava de um prédio tombado. E a Casa Civil. Eram, portanto, cinco ministérios reunidos para se chegar a uma decisão que envolvia o patrimônio público. O presidente da Casa da Moeda estava presente, o comandante Brum, se não me falha a memória, e eu como diretora do Arquivo Nacional. Foi difícil! [...]. O comandante Brum dizia: “A senhora tem ideia de que o ouro de Serra Pelada está sendo fundido num prédio da Casa da Moeda do Brasil? “Que ótimo”, eu disse, e “os documentos da história do Brasil estão se perdendo: ouro por ouro, o meu também vale muito”. Essa reunião foi muito difícil, muito pesada. **A burocracia do governo federal sempre teve uma visão muito estreita. Era muito difícil explicar como uma instituição como o Arquivo Nacional, praticamente desconhecida, pedia para a sua sede um prédio tombado que ocupava quase um quarteirão no centro da cidade.** As únicas pessoas que entenderam a necessidade do Arquivo, com inteligência e capacidade de implementação, foram o ministro Golbery e o Aloísio Magalhães [...] (PEIXOTO, 2013, p. 22, grifo nosso).

⁷⁴ Na arena política, angariar a simpatia de outros atores a determinada causa é uma prática corriqueira e aceitável. Não é o mesmo que “tráfico de influência”, que se configura quando “uma pessoa se aproveita da sua posição privilegiada dentro de uma empresa ou entidade, ou das suas conexões com pessoas em posição de autoridade, para obter favores ou benefícios para terceiros, geralmente em troca de favores ou pagamento”. Fonte: Tráfico de influência. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Tr%C3%A1fico_de_influ%C3%A2ncia>. Acesso em: 15 junho 2017.

⁷⁵ O Arquivo ocupava o antigo prédio do Museu Nacional desde 1907. Em 1981 a situação do prédio já era calamitosa. Havia problemas com o quadro de distribuição de energia que quase causou um incêndio, problemas estruturais devido à presença de colônias de cupins que atingiram o forro, as paredes e o acervo. A completa inadequação do prédio fez com que sua transferência para outro local se tornasse uma prioridade (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984).

Para que se possa compreender a importância da reunião descrita por Celina Vargas é relevante, antes de tudo, lembrar que todos os diretores que passaram pelo Arquivo solicitaram instalações mais adequadas às necessidades da instituição, mas não há relatos de que tenham alcançado esse estágio de negociação do problema. Ademais, o fato de o Arquivo Nacional – uma instituição àquela altura já centenária – ser praticamente desconhecida, impunha à diretora a definição de estratégias de ação arrojadas que viabilizassem as transformações necessárias. Enfim, Celina Vargas saiu vitoriosa da batalha pelo novo prédio para o Arquivo Nacional. Em 8 de abril de 1983, a instituição recebeu oficialmente o conjunto de prédios antes ocupado pela Casa da Moeda. Em janeiro de 1985, passou a finalmente ocupar um anexo do edifício (ARQUIVO NACIONAL, 2009; PEIXOTO, 2013).

Outra ação voltada à modernização do Arquivo, durante toda a década de 1980, foi a dedicação à continuidade da formação de pessoal e do intercâmbio com instituições e profissionais do exterior. Merecem destaque as visitas ao Arquivo de figuras importantes da arquivística estrangeira, como: Frank Evans - assessor do Programa de Informações da UNESCO e Charles Dollar - diretor assistente da Divisão de Pesquisa Arquivística do Arquivo Nacional dos Estados Unidos; Michel Duchein⁷⁶ - inspetor geral dos Arquivos Nacionais da França; Wolf Buchman - especialista na área de documentação e automação em arquivos, do Arquivo Federal da Alemanha; Bernar Weilberner - diretor-adjunto do Arquivo Público do Canadá, dentre outros.

Charles Kecskeméti retornou ao Brasil em outras duas ocasiões. Em 1981, a convite do Arquivo Nacional, prestou assessoria técnica nos trabalhos de organização do acervo, projeto de transferência para o novo edifício e dinamização dos laboratórios de conservação e restauração de microfilmagem. Entre maio e junho de 1985, esteve novamente no Brasil para visitar os arquivos estaduais do Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco, “além de discutir os problemas específicos do Arquivo Nacional, a fim de, conhecendo suas realidades, estabelecer as bases de um programa de treinamento profissional a ser desenvolvido pelo Arquivo Nacional, como parte do projeto piloto da Unesco [...]”, voltado para a modernização de arquivos históricos. Kecskeméti voltou ainda ao Brasil, no ano de 1987, para participar do Seminário Latino-americano de modernização: formação profissional (ARQUIVO NACIONAL, 1985-1989, v. 2, p. 469).

⁷⁶ Michel Duchein esteve no Brasil em 1982, a convite do Arquivo Nacional. Sua visita teve como objetivo apoiar os trabalhos técnicos desenvolvidos no Arquivo e orientar o projeto de transferência para a nova sede. Em 1987, Duchein retornou ao Brasil, desta vez para ministrar aulas no II Estágio Nacional de Arquivos e prestar assessoria no I Curso de Aperfeiçoamento em Arquivos Públicos, em nível de pós-graduação, a ser oferecido pelo Arquivo a partir de 1988 (ARQUIVO NACIONAL, 1985-1989, v. 2).

Em contrapartida, muitos servidores da instituição foram enviados para estagiar em arquivos nacionais ou mesmo participar de cursos, reuniões, seminários, simpósios e visitas técnicas em vários países de mundo – o que lhes possibilitavam conhecer e aprender com arquivos nacionais há muito solidificados e assimilar a arquivística vivenciada nesses países (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984). Todo o conhecimento adquirido pelos técnicos do Arquivo Nacional fez com que a instituição adquirisse excelência técnica e intensificasse a prestação de assistência aos arquivos estaduais e municipais, cuja situação, era ainda mais problemática do que a do Arquivo Nacional. Por isso, a visita da Diretora-Geral do Arquivo Nacional era sempre requisitada nos estados, pois causava repercussão e os arquivos poderiam, por meio dela, chamar a atenção das autoridades estaduais (PEIXOTO, 2013).

Na visão de Jardim (2014, p. 141), “a chamada ‘modernização’ do Arquivo Nacional, iniciada ainda sob a ditadura militar, reforçou a liderança da instituição entre os arquivos públicos do país e a comunidade profissional”. Na verdade, o projeto ultrapassou as fronteiras nacionais, chamando a atenção de arquivos nacionais estrangeiros e do CIA. Todavia, ainda que objetivasse, conforme assinala Kecskeméti (1988, p. 7) a “organização de um sistema nacional que reagrupasse, simultaneamente, os arquivos públicos da Federação, os estaduais e os municipais”, não chegou a promover a efetiva implementação do SINAR (JARDIM, 2014).

No que tange à Lei de Arquivos, é possível afirmar que a retomada da afirmação de sua essencialidade, iniciada durante a gestão de José Honório Rodrigues, volta com força total durante a direção de Celina Vargas que, em seu discurso de posse, em junho de 1980, afirmou:

Não podemos tampouco deixar de nos referir ao posicionamento do Arquivo Nacional enquanto órgão central de uma política nacional de arquivos, mediante a definição dos fundamentos jurídicos de uma política arquivística, delimitação dos aspectos metodológicos e normativos de uma política para os arquivos brasileiros (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984, p. 27).

Sendo assim, um caminho para a introdução de uma lei específica para os arquivos brasileiros na pauta governamental começou a ser desenhado com a criação de uma comissão incumbida de apresentar sugestões legislativas sobre as questões arquivísticas. Em setembro de 1980, foi criado um grupo que, durante um ano, aprofundou-se no estudo de diversas legislações arquivísticas estrangeiras. Esses estudos embasaram a construção de um anteprojeto da lei de arquivos – cuja versão final foi publicada no Diário Oficial em julho de 1981 (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984). Celina Vargas descreveu assim esse processo:

A primeira coisa que eu recebi através do Michel Duchein, do Arquivo da França, foram dois volumes de uma publicação, não sei se do Conselho Internacional de Arquivos ou da Unesco, com todas as leis de arquivo do mundo inteiro. Eu estudei muito aqueles livros. A pessoa indicada por Maria Amélia Migueis para ajudar na elaboração da lei foi o prof. Aurélio Wander Bastos, que era pesquisador da Casa Rui Barbosa, de onde ela era diretora. E Rosalina Corrêa de Araújo que veio depois. E começamos a estudar [...]. Aurélio, com sua formação jurídica, deu uma enorme colaboração para esta lei [...]. Estudamos muito, escrevemos muito, somamos direito e sociologia e foi também o envolvimento de toda a equipe do Arquivo Nacional que, já mais madura, pôde colaborar com a redação final do texto da lei (PEIXOTO, 2013, p. 26).

Uma cópia do referido anteprojeto de lei foi enviada, pelo Arquivo Nacional, aos principais órgãos e instituições da área de arquivologia e história, solicitando sugestões – afinal, a elaboração de uma lei deve ser partilhada com os atores envolvidos. As sugestões recebidas foram estudadas e muitas delas incorporadas à versão apresentada, em 23 de outubro de 1981, ao presidente da Comissão (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984). Um ano depois, em 4 de outubro de 1982, o ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel assinou a exposição de motivos que encaminhou o anteprojeto de lei à Presidência da República.

O Presidente da República, por sua vez, enviou o anteprojeto a outros órgãos da Administração Pública Federal e dois deles, inicialmente, o consideraram improcedente: 1) o MEC, que fez referência à superposição de competências entre o Arquivo Nacional e a Subsecretaria do IPHAN, no que dizia respeito à preservação do patrimônio documental do país; e 2) o Estado Maior das Forças Armadas, que apontou a questão do acesso aos documentos e a “competência do Arquivo Nacional para estabelecer regime de descentralização administrativa para os arquivos permanentes da Administração pública Federal” (ARQUIVO NACIONAL, 1980-1984, p. 30). Ora, observa-se que a superposição de competências do Arquivo Nacional com outro órgão da Administração Pública voltava a ser um problema para a instituição.

Resolvidos os incômodos e, incorporadas as sugestões dos referidos órgãos, em 30 de novembro de 1984, o ministro Ibrahim Abi-Ackel, apresenta ao Presidente João Figueiredo, nova exposição de motivos, no qual reitera a carência do setor arquivístico de uma legislação específica, anexando à mesma o novo anteprojeto. Frisa-se que, “durante esse período, o Arquivo Nacional promoveu e participou de vários seminários e debates sobre o anteprojeto possibilitando o amadurecimento de uma série de questões que, até aquela data, não apresentavam condições para serem viabilizadas”⁷⁷.

⁷⁷ Fonte: ALCÂNTARA, Lúcio. Justificativa ao PL nº 4895-A/84. 28.05.1985. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225181>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

Em 3 de dezembro de 1984, o Presidente da República encaminha o anteprojeto ao Congresso Nacional, sob a forma de Projeto de Lei (PL) ordinária, com o nº 4895-A/84⁷⁸. Três meses depois, em março de 1985, o PL é considerado constitucional pelo deputado Arnaldo Maciel, relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. A partir daí, tramitou por dois anos entre diversas comissões especializadas do Congresso Nacional, passando a receber diversas emendas (ARQUIVO NACIONAL, 1985-1989, v. 1). Todavia:

Em face da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, o Arquivo Nacional solicitou sua retirada, tendo em vista que a instituição havia assumido a iniciativa e defesa da proposição apresentada àquele órgão de elevar à categoria de norma constitucional o princípio do acesso do cidadão à informação pública e, visando a sua eficácia, que se atribuísse à administração pública a incumbência da gestão dos documentos governamentais [...]. A proposta, que recebeu pleno assentimento, transformou-se na Emenda nº 1975-7, de autoria do Deputado Carlos Benevides, tendo sido inserida na Carta Constitucional, onde figura como parágrafo segundo do artigo 216, com o seguinte teor: ‘Cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem’. Colhia-se, assim, a oportunidade de se consolidar em nível constitucional o princípio da democratização da informação, no momento em que prevalecia na nação brasileira e, por conseguinte, na Assembleia Nacional Constituinte, a aspiração de ampliar a dimensão do conceito de cidadania, que se afirma no amparo aos interesses essenciais do indivíduo e da sociedade (ARQUIVO NACIONAL, 1985-1989, v. 1, p. 29).

No cerne dessa transformação, a Constituição de 1988 surgiu, então, como fixadora do papel social exercido pela informação na sociedade brasileira, operando inquestionavelmente mudanças significativas nas políticas públicas arquivísticas. Conforme explicam Bastos e Araújo (1989, p. 26):

A nova Constituição brasileira, observando os debates parlamentares, no que se refere ao acesso à informação, estabeleceu como regra geral o direito de todo o cidadão receber de órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, salvo aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade. Isto significa que todo o cidadão tem direito de receber, através de certidões de órgãos públicos, informações documentais públicas e informações documentais reservadas, salvo se as referências cadastrais forem de interesse da segurança do Estado e da sociedade.

A nova Carta Magna brasileira estabeleceu “que todo cidadão tem o direito de consultar documentos de interesse particular ou coletivo”, cabendo “à administração pública a

⁷⁸ Para maiores informações sobre a tramitação do projeto de lei ordinária, nº 4895/84⁷⁸, consultar o *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225181>>. Acesso em 22 jun. 2017.

gestão da documentação governamental e a definição dos critérios de consulta, ou seja, as providências para franquear e facultar a consulta” (BASTOS; ARAÚJO, 1989, p. 26-27). Em função desse novo patamar alcançado pela informação e pela documentação pública na Constituição de 1988, foi criada no Arquivo Nacional, uma Comissão Técnica destinada a elaborar um projeto substitutivo ao de nº 4895-A/84. “Na sua elaboração a Comissão procurou incorporar os princípios constitucionais vigentes e os modernos preceitos da arquivologia” (ARQUIVO NACIONAL, 1985-1989, v. 1, p. 30).

No final de 1989, Celina Vargas apresenta o projeto substitutivo ao de nº 4895-A/84, a Saulo Ramos, Ministro da Justiça à época. Saulo Ramos a orienta entregá-lo à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, contudo, temendo o emperramento do processo, ela não obedece. Utilizando-se de seu bom acesso à arena política brasileira, a Diretora-Geral do Arquivo Nacional elabora uma nova exposição de motivos para o novo projeto e o entrega diretamente ao deputado Horácio Ferraz que, em 7 de dezembro de 1989, o protocola em uma Comissão Permanente da Câmara. Para Celina:

Tirar a lei de dentro do Ministério da Justiça e levar para o Legislativo foi um ato arriscado, mas, pelo menos, seria discutida por um número maior de pessoas que poderia concordar ou não e criticar ou não. E saiu daquele círculo fechado de funcionários que não tinham a dimensão da importância da legislação ou talvez tivessem, mas que não quisessem⁷⁹ [...] (PEIXOTO, 2013, p. 28).

O projeto substitutivo ao de nº 4895-A/84 tramitou durante todo o ano de 1990, mesmo ano em que Celina Vargas deixa a instituição e retorna à FGV. Finalmente, em 08 de janeiro de 1991, é transformado na Lei nº 8.159, que possibilitou que o setor de arquivos abandonasse a condição de insegurança jurídica por falta de uma lei que regulamentasse a matéria – coroando a gestão da ex-diretora do Arquivo Nacional que, incontestavelmente, teve importantíssima participação em sua aprovação.

Jardim (2014, p. 141) levantou a hipótese de que o “[...] ‘ciclo renovador’ da Arquivologia no Brasil, nos anos 1980, tenha se encerrado ou, no mínimo, adquirido novos contornos, a partir da aprovação dessa lei [...]” na década de 1990. Silva (2002, p. 78), ao contrário, defendeu que os anos 1990 representaram:

[...] para a arquivística brasileira do século XX, um período repleto de fatos e momentos responsáveis pela definição da Arquivologia no cenário nacional. Em alguns momentos complementando e/ou suplementando questões e ideias originárias

⁷⁹ Celina Vargas se refere às equipes de governo e servidores que auxiliam os membros do Poder Executivo federal no exercício de sua função.

das décadas anteriores; e em outros momentos questionando, apontando e despertando no campo da arquivística e em seus agentes novas perspectivas.

Opinar sobre as suposições aventadas por Jardim (2014) e Silva (2002), no entanto, só será possível frente à análise do cenário arquivístico nas três décadas que se seguiram à aprovação da Lei nº 8.159/1991.

2.2.5 A conjuntura arquivística brasileira nos anos 1990

Tendo sido incumbido, pelo art. 18, da Lei de Arquivos, pela “[...] gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos”, o Arquivo Nacional seguiu sua trajetória, nos anos 1990, cheio de grandes expectativas, sobretudo, porque a partir da aprovação dessa Lei foi criado o CONARQ⁸⁰ (BRASIL, 1991) e alimentada a esperança da comunidade arquivística de que com a interferência política desse importante mecanismo participativo, políticas públicas comesçassem, enfim, a ser formuladas na área.

O Arquivo Nacional se consolidou a partir dessa década, expandindo o diálogo com os arquivos estaduais e municipais, muito embora uma nova tentativa de criação do SINAR, feita por meio do Decreto nº 1.173/1994 não tenha sido efetivamente implementada (JARDIM, 2014). No que diz respeito ao CONARQ, firmou-se na aprovação de várias resoluções que trataram de temas diversos relativos à gestão de documentos convencionais e digitais, microfilmagem, digitalização, transferência e recolhimento de documentos de qualquer suporte, classificação, temporalidade e destinação de documentos, acesso aos documentos públicos, capacitação de recursos humanos, terceirização de serviços arquivísticos públicos, dentre outros⁸¹. Observa-se que a dimensão técnico-normativa tornou-se o cerne da atuação do CONARQ em seus primeiros anos de criação – algo bastante compreensível, uma vez que tudo estava por fazer no setor.

No tocante ao ensino de Arquivologia, enquanto na década de 1980 não foi criado nenhum novo curso de graduação, nos anos 1990, cinco novos cursos foram criados: o da Universidade de Brasília (UnB), em 1991, o da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 1998, e os da Universidade Federal do Rio

⁸⁰ Que só começou a funcionar em 1994, após a regulamentação da Lei nº 8.159/1991, por meio do Decreto nº 1.173/1994.

⁸¹ Disponível em: < <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/o-conselho.html>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

Grande do Sul (UFRGS) e da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), em 1999⁸². Tais iniciativas representaram, em nosso entendimento, a tentativa dos arquivos de se firmar academicamente como área do conhecimento no país – fato que, segundo Crivelli e Bizello (2012) promoveu o aumento da demanda por profissionais arquivistas e a entrada de alunos egressos desses cursos em Programas de Pós-Graduação⁸³. Também foram criadas, no fim dessa década, as três primeiras Associações Regionais de Arquivistas: a Associação de Arquivistas de São Paulo (ARQ-SP), a Associação Brasileira de Arquivologia (ABARQ) e a Associação dos Arquivistas do Estado do Rio Grande do Sul (AARGS).

O arcabouço jurídico dos arquivos recebeu, por sua vez, considerável incremento na década de 1990, com a aprovação de Leis e Decretos federais que dispunham sobre temas de interesse para a área, como por exemplo:

- **Lei nº 8.394**, de 30 de dezembro de 1991: dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República, e dá outras providências;

- **Decreto nº 1.173**, de 29 de junho de 1994: dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e dá outras providências⁸⁴;

- **Decreto nº 1.461**, de 25 de abril de 1995: Altera os arts. 3º e 7º do Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e dá outras providências;

- **Lei nº 9.051**, de 18 de maio de 1995: dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações;

- **Decreto nº 1.799**, de 30 de janeiro de 1996: regulamenta a Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, que regula a microfilmagem de documentos oficiais, e dá outras providências;

- **Lei nº 9.265**, de 12 de fevereiro de 1996: dispõe sobre o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania;

⁸² Os cursos da UFRGS e da UFES entraram em funcionamento no ano de 2000. A UFES, curiosamente, possuía um Curso de Especialização em Arquivos, desde 1996.

⁸³ O que em nossa opinião contribui para a formação de um profissional mais preparado não só para a pesquisa e a docência, mas também para a análise crítica do desenvolvimento do segmento em que atua.

⁸⁴ Revogado pelo Decreto nº 4.073, de 03 de janeiro de 2002.

- **Decreto nº 2.134**, de 24 de janeiro de 1997: regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159/1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências⁸⁵;

- **Decreto nº 2.182**, de 20 de março de 1997: estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional⁸⁶;

- **Lei nº 9.507**, de 12 de novembro de 1997: regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*.

- **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998: dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências;

- **Decreto nº 2.910**, de 29 de dezembro de 1998: estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências⁸⁷;

- **Decreto nº 2.942**, de 18 de janeiro de 1999: regulamenta os arts. 7º, 11 a 16 da Lei nº 8.159/1991 e dá outras providências⁸⁸;

- **Lei nº 9.800**, de 26 de maio de 1999: permite às partes a utilização de sistemas de transmissão de dados para a prática de atos processuais;

- **Decreto nº 3.179**, de 21 de setembro de 1999: dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências⁸⁹.

Diante dos acontecimentos relatados, parece mais adequado falar que os anos 1990 apresentaram “novos contornos” para os arquivos e a Arquivologia brasileira (JARDIM, 2014, p. 141). Esses “novos contornos” suscitaram, em nosso entendimento, propostas e mudanças que trouxeram à tona novos atores para o cenário arquivístico brasileiro nas décadas seguintes.

⁸⁵ Revogado pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

⁸⁶ Revogado pelo Decreto nº 4.073, de 03 de janeiro de 2002.

⁸⁷ Revogado pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.

⁸⁸ Revogado pelo Decreto nº 4.073, de 03 de janeiro de 2002.

⁸⁹ Revogado pelo Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

2.2.5.1 O cenário arquivístico brasileiro na década de 2000: diferentes trajetórias

O ano de 2000 trouxe uma novidade para o Arquivo Nacional. Isso porque, foi determinado, por meio da Medida Provisória nº 2.045-1/2000, a transferência da instituição para a Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República⁹⁰. A vinculação da instituição à Casa Civil foi considerada, pela comunidade arquivística, como uma nova fase para o Arquivo devido ao *status* da pasta e pela possibilidade de atuação sistêmica que ela potencialmente proporciona. Para muitos a mudança do Arquivo era compreendida como uma “[...] demonstração de sua relevância junto ao cenário Nacional” (CRIVELLI; BIZELLO, 2012, p. 54). Todavia, o que motivou a mudança do Arquivo, após mais de 150 anos vinculado ao Ministério da Justiça, não foi uma visão estratégica da gestão de documentos, mas sim o desejo do governo de que permanecessem vinculados à pasta apenas os órgãos diretamente ligados às questões de segurança nacional - critério em que não se enquadrava o Arquivo Nacional. Ainda assim, a vinculação do Arquivo à Casa Civil foi entendida por muitos como o prenúncio de dias melhores para a instituição.

No ano de 2002, o Decreto nº 4.073/2002 revogou os Decretos nºs 1.173/1994, 1.461/1995, 2.182/1997 e 2.942/1999, regulamentando a Lei de Arquivos e estabelecendo as competências do CONARQ e do SINAR. No ano seguinte, foi dado um passo importante na direção da melhoria da gestão da documentação federal, com a criação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA)⁹¹ da administração pública federal, por meio do Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003. O referido Decreto instituiu o Arquivo Nacional como órgão central do sistema (ARQUIVO NACIONAL, 2005).

Em 2004, foi viabilizada a mudança do Arquivo Nacional para a sede definitiva no conjunto arquitetônico anteriormente ocupado pela Casa da Moeda “concluindo uma longa trajetória iniciada no século XIX em busca de instalações próprias e condizentes com sua missão” (ARQUIVO NACIONAL; HEYNEMANN, 2012, p. 43). O Arquivo, além de dotado de um prédio adequado às suas necessidades, de “[...] recursos tecnológicos de ponta, além de moderna infraestrutura de laboratórios, com atuação nas áreas de conservação, restauro, encadernação, microfilmagem, fotografia e digitalização e no campo de pesquisa técnico-científica em química e biologia” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 1), passou a contar com

⁹⁰ Medida Provisória nº 2.029, de 20 de junho de 2000. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, suspende temporariamente o registro de arma de fogo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2029.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

⁹¹ A função do SIGA é organizar sob a forma de sistema, as atividades de gestão de documentos de arquivo no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal.

uma equipe de profissionais altamente especializados. Também em 2004, o Arquivo Nacional e o CONARQ, passaram a fazer parte do Comitê Nacional do Brasil do Programa Memória do Mundo da UNESCO cujo objetivo é “assegurar a preservação, pelas técnicas mais apropriadas, do patrimônio documental com significação mundial; auxiliar o acesso universal ao patrimônio documental; aumentar a disseminação do conhecimento da existência e significação do patrimônio documental” (BRASIL, 2004).

Ainda no ano de 2004, durante o I Congresso Nacional de Arquivologia (CNA), realizado em novembro de 2004, na cidade de Brasília – e que teve a participação de Jaime Antunes da Silva, diretor-geral do Arquivo Nacional, e, de Nilmário Miranda, secretário dos Direitos Humanos no governo Lula -, nasceu o embrião do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, denominado "Memórias Reveladas", um centro destinado ao recolhimento dos documentos oriundos do período do regime militar brasileiro. Hollós (2014) reproduz, em sua tese de doutorado, entrevista com Jaime Antunes da Silva, que revela como se deu a gênese da participação do Arquivo no projeto de criação do Centro:

Durante esse congresso, tive a oportunidade de manifestar ao ministro Nilmário que (...) seria bem-vinda a ideia de se ter um ente que referenciasse a informação, mas que o lugar de guarda de documentos eram os arquivos e que uma boa política de governo seria fortalecer as instituições arquivísticas prá (sic) guarda dessa informação e pontencializar o uso dessa informação através de um centro de referência e não uma tentativa de criar mais uma instituição nesse país, prá (sic) ficar disputando acervos (HOLLÓS, 2014, p. 89).

É possível perceber, através da fala de Jaime Antunes, o mesmo senso de oportunidade identificado na atuação de Celina Vargas, afinal, sua intervenção deixava clara a tentativa de promover o órgão que dirigia e evitar que, mais uma vez, fossem criadas pelo próprio governo, instituições cujas atribuições se sobrepujassem às do Arquivo Nacional. Após o amadurecimento da ideia, Jaime Antunes é convidado por Nilmário Miranda para coordenar um GT, incumbido da função de pensar o Centro de Referência.

Concomitante ao trabalho realizado em prol da criação do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, o diretor do Arquivo Nacional também participava de reuniões na Casa Civil em Brasília, sobre a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, destinada a regulamentar a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição de 1988⁹². Esta Lei foi classificada por Jaime Antunes como “extremamente reacionária”, pois restaurava os

⁹² De acordo com o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição federal “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). A Lei nº 11.111 foi revogada pela Lei nº 12.527/2011.

prazos de sigilo dos documentos públicos que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso havia rompido em sua gestão (HOLLÓS, 2014, p. 91).

No final de 2005, o Arquivo Nacional recebeu outra importante incumbência por meio do Decreto nº 5.584, de 18 de novembro do mesmo ano: recolher os documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI), até então sob custódia da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Em 21 de dezembro de 2005, tais documentos dão entrada no Arquivo Nacional representando “um marco importante na história documental brasileira contemporânea” (SILVA, 2008, p. 17).

No ano seguinte, enquanto o Arquivo Nacional, por solicitação de Dilma Rousseff - à época ministra chefe da Casa Civil - continuava recolhendo importantes conjuntos documentais do período da ditadura militar, a comunidade arquivística participava do II CNA, realizado em Porto Alegre, com o objetivo principal de promover reflexões e debates sobre o papel do arquivista na sociedade contemporânea. Vale ressaltar que na reunião das associações profissionais, realizada durante este congresso, foi aprovada a criação da Executiva Nacional de Associações Regionais de Arquivologia (ENARA) – considerada um importante passo para a Arquivologia nacional⁹³.

A partir de 2007, a ideia de se criar o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil “[...] ganhou força junto à Casa Civil, e o Arquivo Nacional foi autorizado a dar formato e a propor estratégias para sua implementação” (SILVA, 2008, p. 18) como, por exemplo, a melhoria da infraestrutura de tecnologia da informação do órgão; o desenvolvimento de um banco de dados embasado na Norma Brasileira de Descrição Arquivística (NOBRADE); o levantamento de dados sobre acervos e instituições custodiadoras, com vistas à formulação de projeto de incentivo fiscal para organização; a descrição, preservação e digitalização de acervos de interesse para a temática do Centro; o desenvolvimento de um Portal para o Centro; a definição de um instrumento legal para que fossem firmados protocolos de cooperação entre a União e os Governos Estaduais, com a interveniência do Arquivo Nacional e dos arquivos públicos estaduais e do Distrito Federal, para apoio ao Centro e estímulo à identificação de novos acervos e sua necessária organização e difusão das informações neles contidas (SILVA, 2008).

É válido ressaltar que em busca da consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública, o Governo Federal lançou o Programa de Apoio a Planos de

⁹³ A ENARA foi criada em 2007 em atendimento às moções e recomendações aprovadas na referida Reunião.

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. A criação do REUNI foi responsável, dentre outras ações, pela ampliação da oferta de cursos nas Universidades Federais brasileiras – o que acabou iniciando um novo período para o ensino da Arquivologia no Brasil com a criação de seis novos cursos de Arquivologia⁹⁴ na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

É possível inferir que o aumento do número de profissionais arquivistas provocado pela expansão dos cursos de Arquivologia, iniciada na década de 1990, incentivou naturalmente a produção de conhecimento nas universidades, a oferta de concursos públicos na área e a reconfiguração do associativismo profissional. Entre o ano de 2002 e 2006 foram criadas cinco novas associações profissionais de Arquivologia nos Estados da Bahia, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Goiás⁹⁵. À exceção do Estado de Goiás, todos os outros já possuíam cursos de Arquivologia. Talvez por isso, durante a realização do III CNA, em outubro de 2008, no Rio de Janeiro, foi realizada uma assembleia dos arquivistas para discutir a criação de um Sindicato Nacional dos Arquivistas para agir em prol das questões salariais e de valorização do profissional – fato que acabou se concretizando no ano de 2009 com o estabelecimento do Sindicato Nacional dos Arquivistas e Técnicos de Arquivos (SINARQUIVO).

No ano de 2009, por intermédio da Portaria nº 204/2009, finalmente é constituído, no âmbito do Arquivo Nacional⁹⁶, o Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985), “Memórias Reveladas”, com o objetivo de difundir informações contidas nos registros documentais sobre as lutas políticas no país, nas décadas de 1960 a 1980 (BRASIL, 2009). Em que pese todo o protagonismo assumido pelo Arquivo no desenvolvimento desse Centro - fato que poderia nos levar a inferir que a instituição alcançou um *status* significativo no governo, o fato concreto é que uma fase de retrocessos estava por vir na década seguinte.

⁹⁴ A Universidade Estadual Paulista (UNESP) criou seu curso de Arquivologia no ano de 2003.

⁹⁵ Entre os anos de 1998 e 1999 foram criadas três Associações profissionais de Arquivologia nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul e no Distrito Federal.

⁹⁶ O Diretor-Geral do Arquivo Nacional também exerce o cargo de Coordenador-Geral do Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil.

2.2.5.2 A cena arquivística brasileira nos anos 2010

A expansão dos cursos de Arquivologia, iniciada nos anos 1990 e potencializada nos anos 2000, provocou a necessidade de se discutir de forma institucionalizada o ensino e a pesquisa na área. Em junho de 2010 a I Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia (REPARQ) conseguiu reunir pela primeira vez os coordenadores e representantes dos cursos de Arquivologia de todo o Brasil. As recomendações gerais do evento versaram sobre alguns dos seguintes temas: a reafirmação do papel das Instituições de Ensino Superior no que diz respeito ao ensino, pesquisa e extensão, a reflexão sobre as consequências do crescimento dos cursos de Arquivologia nas universidades públicas, a necessidade de investimento em projetos de extensão sobre a inserção social da Arquivologia, a viabilização, em cada universidade, de representação dos cursos de Arquivologia nas suas instâncias deliberativas, a viabilização de um periódico especializado, conforme os critérios da CAPES e a divulgação dos periódicos já existentes, o incentivo a continuação da formação dos docentes, o estudo das oportunidades de atuação do arquivista no mundo do trabalho (além dos convencionais), tendo em vista a expansão dos horizontes de sua formação, a busca pela criação de linhas de pesquisa em Arquivologia nos programas de pós-graduação que compartilham o mesmo espaço de cursos de graduação, dentre outros. Em outubro do mesmo ano, dando continuidade aos eventos científicos na área, aconteceu na cidade de Vitória o IV CNA, que trouxe debates sobre a gestão de documentos arquivísticos e o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação.

No mês seguinte à realização do IV CNA, a ENARA e o SINARQUIVO, em carta aberta à Dilma Rousseff – Presidenta da República recém-eleita – demonstraram preocupação sobre as possíveis mudanças na gestão do Arquivo Nacional. Na opinião desses agentes o cargo de Diretor-Geral da instituição deveria ser ocupado por pessoa com experiência profunda na área dos arquivos e de história. Além disso, “[...] larga experiência no serviço público e conhecimento sobre seu funcionamento”, bem como “grande habilidade na aproximação com diversos setores da sociedade civil, [...] articulação com o setor acadêmico universitário, parceiro estratégico na formação de servidores qualificados e constante atualização nas metodologias e tecnologias aplicadas aos arquivos [...]”⁹⁷.

⁹⁷ Disponível em: <<https://blogdaeci.wordpress.com/2010/11/29/carta-aberta-da-executiva-nacional-das-associacoes-regionais-de-arquivologia-%E2%80%93-enara-e-do-sindicato-nacional-dos-arquivistas-e-tecnicos-de-arquivo-%E2%80%93-sinarquivo-a-presidenta-da-republic/>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

Cerca de dois meses depois da divulgação dessa carta, a comunidade arquivística constatou que a alteração na direção do Arquivo Nacional seria apenas um dos baques sofridos pelo setor ao longo da década de 2010. O primeiro deles aconteceu no dia 2 de janeiro de 2011⁹⁸, quando os servidores do Arquivo Nacional e os atores arquivísticos foram surpreendidos com a notícia do retorno da instituição ao Ministério da Justiça. Como forma de acalmar os ânimos acirrados com a transferência do Arquivo, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, explicou que a mudança se justificava pela decisão do novo ministro-chefe da Casa Civil, Antônio Palocci, de deixar a pasta concentrada em suas missões originais de assessoramento da Presidência da República. Portanto, tal ação não deveria ser vista como uma perda de prestígio do Arquivo. Como forma de comprovação, mas demonstrando completo desconhecimento sobre as funções do mais importante arquivo nacional da América Latina, disse o ministro: “Para mim, isto é simbólico. Quero despachar no Arquivo Nacional quando vier ao Rio para que todos aqui entendam a importância desse órgão para o Ministério da Justiça⁹⁹”.

Como veremos adiante, o governo não recuou da decisão tomada e acabou oficializando a transferência do Arquivo Nacional, por meio do Decreto nº 7.430, de 17 de Janeiro de 2011. Contudo, convocou a 1ª CNARQ. No mês de novembro do mesmo ano duas importantes leis ligadas às políticas públicas de informação e memória e às demandas da sociedade brasileira pela transparência da administração pública e o acesso à informação governamental são aprovadas na mesma data: a Lei 12.527/2011¹⁰⁰, que regula o acesso às informações públicas e a Lei 12.528/2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade (CNV). Cabe ressaltar que “[...] havia uma expectativa legítima de que os arquivos públicos participassem efetivamente dos debates e da redação da LAI, bem como de sua regulamentação, em todas as esferas e poderes, a fim de evidenciar no texto legal a estreita vinculação entre gestão documental e o acesso à informação” (BERNARDES, 2015, p. 174), entretanto, isso não aconteceu.

Curiosamente, no Relatório de Atividades do Arquivo Nacional, referente ao ano de 2012, consta apenas que a aprovação da Lei de Arquivos exigia “[...] a realização no Arquivo Nacional de ações para melhor instrumentalizar a instituição, com a reestruturação do Arquivo Nacional como Autarquia e criação de um plano de cargos e salários para os

⁹⁸ Início do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

⁹⁹ A fala do ministro provocou o espanto de todos aqueles que compreendem que transformar o Arquivo Nacional em sala de despacho, não é indicativo da importância da instituição para nenhum governo. Fonte: Arquivo Nacional é transferido para o Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=1381>. Acesso em: 27 dez. 2016.

¹⁰⁰ Lei de Acesso à Informação (LAI). A ausência da LAI era um empecilho à efetividade da Lei nº 8.159/1991.

servidores” (ARQUIVO NACIONAL, 2012, não paginado). Mas, no que diz respeito à Lei 12.528/2011, registra-se a necessidade do Arquivo Nacional promover a ampliação da política de controle, tratamento e digitalização de documentos, “[...] em especial aqueles produzidos por unidades de inteligência durante o regime militar, para atender às demandas de pesquisadores e da Comissão Nacional da Verdade (CNV), instalada em 2012” (ARQUIVO NACIONAL, 2012, não paginado). Ao que tudo indica o próprio Arquivo Nacional não se via protagonista do processo de gestão documental necessário ao cumprimento da Lei nº 12.527/2011.

A I CNARQ não foi o único evento a congregar a comunidade arquivística no ano de 2011. No mês de novembro ocorreu, na cidade do Rio de Janeiro, a II REPARQ – em cuja sessão de encerramento foi aprovada a recomendação de se instalar o Fórum Nacional de Ensino e Pesquisa em Arquivologia (FEPARQ) com o objetivo de assegurar a criação e instalação da entidade nacional de ensino e pesquisa em Arquivologia e desenvolver ações que favorecessem o desenvolvimento do ensino e da pesquisa na área¹⁰¹.

Em 2012, a CAPES, em atendimento a uma antiga necessidade do setor de arquivos, autorizou a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) a iniciar o primeiro mestrado *stricto sensu* em Arquivologia no Brasil – uma antiga demanda da área. Outro acontecimento significativo foi a realização do V CNA, na cidade de Salvador, com o propósito de promover debates sobre as novas tendências que envolvem a documentação e o seu uso na internet. Quanto ao Arquivo Nacional, embora devesse ter alcançado destaque com a aprovação da Lei de Acesso à Informação e o início dos trabalhos da CNV, é tomado, nesse mesmo ano, pela greve de seus servidores em prol da criação de um Plano de Carreiras e pela substituição do diretor-geral da instituição – no cargo desde 1992¹⁰².

Torna-se oportuno fazer um adendo à afirmação feita no parágrafo anterior - a de que se esperava que o Arquivo Nacional alcançasse destaque com a aprovação da LAI e com o início dos trabalhos da CNV. Os Arquivos, como órgãos de Estado, estão situados dentro do contexto político-econômico do país – e é esse contexto maior quem determina os avanços ou os retrocessos de um órgão como o Arquivo Nacional. Ora, no ano seguinte à greve dos servidores do Arquivo Nacional, mais precisamente em junho de 2013, o Brasil é tomado por manifestações populares contra os gastos com a Copa do Mundo que se realizaria no país no ano de 2014. Em pouco tempo a pauta das manifestações foi tomada por outras questões

¹⁰¹ O FEPARQ reúne professores de todos os cursos de Arquivologia do Brasil e pesquisadores de diversas instituições científicas. Juntamente com a REPARQ forma o Grupo Ensino e Pesquisa em Arquivologia.

¹⁰² NOSSA, Leonencio. Funcionários do Arquivo Nacional entram em greve. 4 jul. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/funcionarios-do-arquivo-nacional-entram-em-greve/>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

diversas como, por exemplo, saúde e educação, uma vez que havia críticas contundentes à destinação de recursos para as obras da Copa, em nítido e absurdo contraste com os valores reservados para a promoção das políticas públicas de cunho social.

No que concerne ao governo federal, limitou-se a argumentar que os recursos públicos destinados à Copa custeavam obras que seriam feitas de um jeito ou de outro, sendo assim, o evento deixaria um importante legado para o país. A exposição de questões graves como o desvio de dinheiro público, o superfaturamento de preços e o favorecimento de empreiteiras - característicos do jogo de interesses envolto no processo de políticas em países como o Brasil - deixaram claro como nossas políticas públicas de infraestrutura sofrem a influência de categorias sociais específicas como, por exemplo, a dos grandes empreiteiros. Embora as manifestações, que chamaram a atenção do mundo para o Brasil, não tenham sido suficientes para impedir a realização da Copa, promoveram, inegavelmente, críticas e debates sobre a real situação do país.

Assim, a partir de meados de 2013, a palavra crise entrou de vez no vocabulário do Brasil. É sabido que em momentos difíceis a demanda de instituições como os arquivos tornam-se, para o governo, uma “não questão”, quase um capricho. Dessa forma, o Arquivo Nacional começou a sentir na pele os efeitos daquele momento. A pequena dotação orçamentária disponibilizada à instituição, conforme registrado em seu Relatório de Atividades do ano de 2014 é um exemplo disso:

A dotação orçamentária do Arquivo Nacional, para atender as despesas correntes e de investimento, aprovada na Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014¹⁰³, foi de R\$ 19.019.255,00, parcialmente liberado. Composto este valor está o montante de R\$ 186.000,00 originado de uma emenda parlamentar individual, do Deputado Federal Hugo Leal, destinado a financiar a itinerância da exposição “50 Anos de Desenvolvimento Nacional” por diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Notamos que do limite para movimentação e empenho foram liberados apenas R\$ 16.742.141,84, insuficientes para atender até mesmo as necessidades essenciais do Arquivo Nacional, tanto que muitos contratos de serviços continuados estão sem cobertura orçamentária a partir de outubro, dependentes da aprovação de um crédito suplementar no valor de R\$ 3.486.000,00, em tramitação (ARQUIVO NACIONAL, 2014, p. 5).

Em nosso entendimento, outros elementos contribuíram para que a trajetória do setor arquivístico, nos anos 2010, parecesse menos produtiva do que a das décadas anteriores. Embora nos anos de 2013 e 2015, tenham sido criadas duas novas associações profissionais de Arquivologia, nos estados da Paraíba e do Ceará, a AAB – a mais antiga e tradicional associação do país – encerrou suas atividades em janeiro de 2015. A AAB apresentou como

¹⁰³ Lei que Estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2014.

justificativa para a decisão o fechamento dos núcleos regionais da instituição – que provocou o rompimento das relações locais, comprometendo a representatividade da instituição e a contribuição sistemática dos associados, essencial para sua manutenção¹⁰⁴. Ainda que outras associações profissionais de Arquivologia tenham sido criadas, é fato que nenhuma delas conseguiu, até o presente momento, o mesmo destaque alcançado pela AAB que, nos anos 1970, capitaneou a organização política dos atores envolvidos com as atividades arquivísticas no país.

Em janeiro de 2016, outra decisão governamental em relação ao Arquivo Nacional causou incômodo na área: a exoneração de Jaime Antunes da Silva do cargo de diretor-geral, após 23 anos à frente da instituição – decisão que dividiu opiniões não tanto pela substituição do diretor, mas pelos motivos, à época ventilados, para ela: atendimento à cota política, ou, melhor dizendo, moeda de troca por apoio político na Câmara dos Deputados¹⁰⁵. Desde a exoneração de Jaime Antunes, o Arquivo Nacional, conforme alertou o FEPARQ “[...] passou por três gestões, entre um diretor nomeado e exonerado duas vezes¹⁰⁶ e um interino” – fato que, indubitavelmente, tem deixado a instituição numa situação de indefinição constante. Ainda de acordo com o FEPARQ “nenhum desses gestores apresentavam os requisitos básicos, em termos de conhecimento e experiência em Arquivologia, para exercerem um cargo de tamanha responsabilidade”¹⁰⁷.

Diante das adversidades enfrentadas pelo Arquivo Nacional, coincidentemente, a partir de seu retorno ao Ministério da Justiça e da barganha política feita com o cargo de Diretor-Geral da instituição, da ausência de participação dos arquivistas no processo de formulação e implementação da Lei de Acesso à Informação e do encerramento das atividades da AAB, é possível pensar que os anos 2010 têm sido opacos para o setor arquivístico brasileiro – sobretudo porque ficou claro que nesta década a área teve ainda diminuída sua representatividade política e social. Contudo, temos consciência de que não devemos julgar todos esses fatos sem atentar para a realidade do país no momento de sua ocorrência.

¹⁰⁴ Fonte: Carta da AAB para a comunidade arquivística brasileira. Disponível em: <https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=895699423784272&id=230070887013799>. Acesso em: 20 jul. 2017.

¹⁰⁵ GOIS, Ancelmo. Diretor do Arquivo Nacional é exonerado após 23 anos no cargo; saiba quem assume. O Globo, Rio de Janeiro, 19 jan. 2017. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/diretor-do-arquivo-nacional-e-exonerado-saiba-quem-assume.html>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

¹⁰⁶ Este diretor é José Ricardo Marques, que em decorrência das “barganhas com cargos” - motivadas pela grave crise política instalada no país, a partir do ano de 2014 - assumiu e foi exonerado do cargo de Diretor-Geral do Arquivo Nacional por mais de uma vez.

¹⁰⁷ Disponível em: <<http://site.anpuh.org/index.php/2015-01-20-00-01-55/noticias2/noticias-destaque/item/4120-forum-nacional-de-ensino-e-pesquisa-em-arquivologia-a-situacao-do-arquivo-nacional>>, Acesso em: 27 dez. 2017.

Portanto, seja qual for o motivo que levou ao retorno do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça ou à troca de direção da instituição – esta já num momento de caos político no país - não podemos dizer que foram ações de todo surpreendentes.

Com relação ao fechamento da AAB, acreditamos que tornamo-nos menos articulados e críticos sem as intervenções da instituição, que mesmo menos atuante nas últimas décadas, ainda participava dos debates mais importantes do setor. Dessa forma, só podemos esperar que as outras associações existentes no país amadureçam e, conjuntamente, ocupem o espaço deixado pela AAB.

Fica claro que o interesse público e a regulação estatal no âmbito arquivístico brasileiro ocorreram de acordo com momentos históricos muito bem definidos: a formação do Estado brasileiro, no século XIX; a racionalização administrativa entre os anos 1930 e 1950, do século XX; o incentivo à formação de comunidades científicas nos anos 1970; e a retomada da democracia na década de 1980. Aliás, a aprovação da Lei de Arquivos, em 1991, resultou das ações em prol da democracia - da qual os arquivos são um termômetro, desde a Revolução Francesa. Acreditamos que de lá pra cá, tal como aponta Jardim (201, p. 141), os Arquivos e a Arquivologia brasileira tenham assumido “novos contornos”, novas perspectivas e aspirações - levadas adiante por novos atores. Contudo, esses agentes, diferentemente dos de décadas passadas, não tem caminhado em direção a uma atuação em frentes políticas – o que, em nosso entendimento, faz com que as políticas públicas arquivísticas se tornem um território cada vez menos explorado pelos arquivistas - atores que influenciam a decisão do governo de inserir a política nacional de arquivos na agenda -, pelo CONARQ, órgão que em tese deveria ser protagonista do processo de construção dessa política e pelo Arquivo Nacional, instituição responsável por implementá-la.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVOS NO BRASIL: UM PANORAMA CONTRADITÓRIO

E possível afirmar, em termos gerais, que a sanção da Lei nº 8.159/1991 colocou o setor de arquivos na vitrine legislativa brasileira ao responsabilizar o Poder Público pela gestão documental, assim como ao especificar diversos conceitos da Arquivologia. Cabe destacar que essa lei consolidou a noção de “autoridade arquivística” e responsabilizou penal, civil e administrativamente aquele que alterasse ou destruísse documentos de valor permanente ou considerado de interesse público e social, além de ter criado o CONARQ, atribuindo ao mesmo a função de definir uma política nacional de arquivos (BRASIL, 1991).

Ao se tornar alvo de ação legislativa tão específica, os arquivos brasileiros foram alçados mais uma vez à condição de problema público que merecia a formulação de uma política nacional que, dentre outras coisas, previsse orçamento governamental destinado a financiar sua implementação. Contudo, em que pese os argumentos sobre a relevância da referida Lei para a Administração Pública Federal, não é possível afirmar que, em âmbito estadual e, sobretudo, municipal, mudanças significativas tenham sido conquistadas por meio dela¹⁰⁸.

Dados divulgados pelo Arquivo do Estado de São Paulo – como no Manual *Como Implantar Arquivos Públicos Municipais*, lançado oito anos após a aprovação da Lei de Arquivos, informavam que apenas uma pequena parcela dos mais de 5.000 municípios brasileiros possuíam arquivos públicos formalmente institucionalizados e destes, “[...] somente de 30 a 43% [...]” contavam com “orçamento e instalações próprias, condições de segurança, publicações regulares e recursos humanos” (MACHADO; CAMARGO, 1999, p. 7). Desse modo, embora muitos desses arquivos estivessem abertos à consulta pública, poucos atendiam as prerrogativas de acesso pleno aos documentos.

A situação dos arquivos estaduais não era muito melhor. Embora grande parte deles tivesse, à época, arquivos públicos formalmente constituídos, poucos eram os governos de Estado que ofereciam às instituições arquivísticas públicas as condições necessárias para franquear a consulta aos documentos oficiais.

¹⁰⁸ Indolfo (2013, p. 11) aponta que a Lei nº 8.159/1991 passou, a partir de sua promulgação, “[...] a orientar, de uma maneira geral, a adoção das práticas de gestão de documentos na administração pública [...]”. Mais tarde, “[...] algumas das Resoluções do CONARQ, tornaram-se prescritivas para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” – o que era um grande ganho para os arquivos dessa seara, mas não atendia a vasta gama de expectativas suscitadas nos demais arquivos de todo o país.

A manutenção das condições citadas, mesmo após a aprovação da Lei de Arquivos, parecia um claro sinal de que, embora o governo reconhecesse oficialmente o papel essencial dos arquivos para a gestão e preservação dos documentos públicos, ele não agia efetivamente em prol do fornecimento de condições para que isso ocorresse – fato que coloca em xeque a efetividade da referida Lei. Não por acaso, essa foi a tônica da reflexão desenvolvida por José Maria Jardim, principal pesquisador do tema das políticas públicas arquivísticas no Brasil, no Seminário de Gestão de Documentos, promovido pelo Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (APCBH), em maio de 2011, como celebração dos 20 anos daquele Arquivo e da Lei nº 8.159/1991.

Para o pesquisador, a formação de um arcabouço jurídico formado por leis e decretos que viabilizavam a criação de arquivos públicos, de sistemas de arquivos ou de conselhos estaduais e municipais de arquivos, implicava, indubitavelmente, na existência de impactos positivos da Lei de Arquivos. Entretanto, a não formulação da política nacional de arquivos revelava “[...] as dificuldades estruturais [...]” do governo brasileiro “[...] no desenho e operacionalização de políticas públicas arquivísticas” (JARDIM, 2011a, p. 199).

Nessa perspectiva, a Lei de Arquivos completava duas décadas sem que certeza houvesse sobre sua efetividade, pois embora não existisse mais um vácuo legal em relação aos arquivos, não havia indícios consideráveis de que ela tivesse obtido êxito em operar mudanças no posicionamento periférico dos arquivos na administração pública brasileira. Assim, apesar da existência de ilhas de excelência arquivística nas regiões Sul e Sudeste do país - fato que não causava surpresa, pois era apenas um reflexo da forte desigualdade social e econômica entre as regiões brasileiras, arquivos públicos desprovidos de condições mínimas de funcionamento continuavam sendo uma realidade, sobretudo, nas regiões Norte e Nordeste (JARDIM, 2012a).

Isso acontecia, porque, conforme aponta Jardim (2013, p. 36), faltava, ao arcabouço jurídico, a companhia das políticas públicas arquivísticas – essa última, um tema distante de “[...] constituir um território conceitual denso” na literatura arquivística. Nessa linha de raciocínio, esclarece o autor que:

[...] Embora, no caso brasileiro, seja muito presente nos discursos produzidos por gestores de algumas instituições, as políticas arquivísticas ainda não se traduzem em reflexões teóricas mais estruturadas, inclusive na literatura internacional. As declarações de políticas arquivísticas emitidas por serviços e instituições apontam para diferentes formas de visualizar os processos, ações e sujeitos da gestão arquivística. **Não raro um dispositivo legal, projeto ou programa são caracterizados como uma política arquivística. No entanto, o fato de se tomar uma decisão política de implementar um projeto de gestão de documentos não**

confere a esse projeto a condição de uma política arquivística (JARDIM, 2013, p. 36, grifo nosso).

Em nosso entendimento, a situação retratada por Jardim (2013), se não era responsável pela ausência de resultados da Lei de Arquivos, comprometia de certa forma a ação político-profissional dos arquivistas, uma vez que só é possível tornar-se protagonista na construção de políticas públicas, interferindo no processo com conhecimento de causa. Portanto, trazer esse argumento à baila pode nos ajudar na compreensão de nosso próprio papel na formulação de políticas públicas de nosso interesse.

Assim, a partir das percepções de Couture (1998) de que a lei não deve ser confundida com ação, e de Jardim (2006) de que é muito frequente confundir-se legislação arquivística com política pública arquivística, interpretamos como pertinente conhecer a noção que determinados órgãos do governo federal - como o CONARQ e a Casa Civil da Presidência da República - têm, respectivamente, sobre a política nacional de arquivos e sobre a política nacional de informação. A decisão de elaborar solicitação de informação sobre essa última política se deu em função de que, na literatura arquivística brasileira consagrou-se o entendimento de que “as políticas públicas arquivísticas constituem uma das dimensões das políticas públicas informacionais” (JARDIM, 2006, p. 10).

Para tanto, enviamos pedido de informação, via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), em maio de 2015, sobre ambas as políticas. No que diz respeito à formulação da política nacional de arquivos e como ter acesso a ela, recebemos da Coordenação de Apoio ao CONARQ, recomendação de que acessássemos o sítio daquele órgão para informações sobre ações, diretrizes e instrumentos da política nacional de arquivos¹⁰⁹. Ora, o sítio indicado aborda a política nacional de arquivos nos termos da Lei nº 8.159/1991 que “não explicita [...] nenhuma definição quanto aos seus objetivos, forma de estruturação e abrangência [...]”, nem apresenta “[...] elementos que indiquem o que se considera política nacional de arquivos” (JARDIM, 1995, p. 96). Sendo assim, a resposta fornecida pelo CONARQ foi, para nós, um indício de que confundir a lei com a ação concreta das políticas públicas não é um privilégio da literatura de nossa área, afinal, os órgãos governamentais também o fazem (COUTURE, 1998).

A fim de assegurar nossa inferência optamos por realizar um novo questionamento, via e-SIC. Solicitamos, então, informações sobre a política nacional de informação e como ter

¹⁰⁹ Resposta ao pedido de informação: consta na Lei nº 8.159/1991 que o CONARQ é o responsável por definir a política nacional de arquivos. Sendo assim, a política nacional de arquivos foi definida ou formulada pelo órgão citado? Em caso positivo, como ter acesso a ela? - Protocolo nº 08850001749201560.

acesso a ela¹¹⁰. Questão para a qual recebemos da Casa Civil da Presidência da República a seguinte resposta:

Vimos esclarecer que a Lei de Acesso à Informação - LAI, regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. Para que o direito de acesso seja respeitado, foram estabelecidos dois responsáveis para garantir o cumprimento da LAI: a autoridade de monitoramento em cada órgão e a Controladoria Geral da União - CGU. Cabe à CGU o fomento à cultura da transparência e a conscientização sobre o direito de acesso à informação. É de responsabilidade também da CGU publicar informações estatísticas sobre a implementação da Lei de Acesso e preparar relatório anual a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Caso Vossa Senhoria necessite de esclarecimentos adicionais, sugerimos contatar a CGU por meio da Ouvidoria Geral da União. Por fim, de acordo com a Lei nº 12.527/2011 e com o Decreto nº 7724/2012, há a possibilidade de recurso no prazo de 10 (dez) dias, nas formas e condições estabelecidas pelo artigo 15 da Lei e 21 do Decreto¹¹¹.

A resposta recebida da Casa Civil nos permitiu inferir novamente que, embora, a Lei de Arquivos e a Lei de Acesso à Informação apenas forneçam, conforme apontam Couture (1998) e Jardim (2006), o embasamento essencial, ou seja, os elementos normalizadores às políticas públicas destinadas à área, elas são comprovadamente tomadas como as políticas nacionais de arquivo e de informação, até mesmo pelos órgãos da administração pública que deveriam ter um maior discernimento para perceber a diferença entre uma coisa e outra.

Seria essa situação resultado também da fragilidade conceitual do tema em nossa área? Se a legislação não significa uma política pública, então o que é visto como? Mas, o que realmente diferencia a legislação de arquivos das políticas públicas arquivísticas? Quais as consequências de se tomar a lei como a política pública em seu conceito genuíno? Há distinção entre política pública de arquivos e política arquivística? O que seria a política nacional de arquivos? Seria ela parte da política nacional de informação?

Se um dos méritos de nossa pesquisa pode ser o de jogar luz sobre a política nacional de arquivos - algo que, com frequência, tem sido tratado de maneira um tanto quanto confusa na literatura de nossa área, iremos nos esforçar para tal aproximando os conceitos de lei/legislação e de políticas públicas da bibliografia especializada a fim de que, estabelecendo as particularidades de cada um desses instrumentos consigamos identificar os equívocos para, posteriormente, cunhar nosso próprio conceito de política nacional de arquivos.

¹¹⁰ Resposta ao pedido de informação: o Brasil possui uma política nacional de informação, formalmente instituída, assim como tem uma política nacional do idoso e do meio-ambiente? Caso a resposta seja positiva, como posso ter acesso a ela? - Protocolo nº 00077000129201519.

¹¹¹ Resposta ao pedido de informação solicitado em janeiro de 2015. Protocolo nº 00077000129201519.

3.1 Política, legislação e política pública arquivística: um nó conceitual?

Em nossa compreensão, para que um termo não caia na banalização ou imprecisão de seus usos, é fundamental que os profissionais, estudantes e pesquisadores que o utilizam o façam com propriedade. Desse modo, é preciso que esteja claro para os interessados no tema tratado o que difere, por exemplo, políticas institucionais de políticas públicas ou leis de políticas públicas.

É possível observar, na literatura arquivística brasileira, a quase banalização do uso dos termos “política de informação”; “política pública de informação”; “política arquivística” e “política pública arquivística”. Acreditamos que, o uso indiscriminado desses conceitos, pode ser atribuído à polissemia do termo “política”, afinal, podemos tanto nos referir a ela como a atividade humana ligada à aquisição e conservação do poder, ou como “o conjunto de metas y objetivos que tienden a elevar la calidad de vida de una comunidad, mediante recursos existentes o a crearse, que se plasma em directivas y luego legislación”¹¹² (VÁZQUEZ, 2004). É preciso admitir, portanto, que as possibilidades de uso da palavra são variadas.

Em Montviloff (1990), autor de um manual sobre políticas nacionais de informação, encontra-se, todavia, uma definição mais condizente com o que se pretende aqui discutir. Para o autor:

Una política es una serie de principios y estrategias que orientan un curso de acción para alcanzar un objetivo determinado. Las políticas pueden desarrollarse a nivel orgánico o institucional (micropolítica) o a nivel nacional, regional o internacional (macropolítica). Las políticas están contenidas en los llamados instrumentos de política. Estos pueden ser de las siguientes clases: instrumentos jurídicos (constitución, leyes y decretos del parlamento, reglamentos, tratados internacionales, etc.), instrumentos profesionales (códigos de conducta, deontología, etc.) e instrumentos culturales (costumbres, creencias, tradiciones, valores sociales, etc.)¹¹³ (MONTVILOFF, 1990, p. 6).

Com os esclarecimentos de Montviloff (1990) em mente, percebe-se que a imprecisão no uso desses termos aponta para a importância de refletirmos um pouco sobre isso, de modo

¹¹² Como o conjunto de metas e objetivos que tendem a elevar a qualidade de vida de uma comunidade através de recursos existentes ou a serem criados, que se reflete em diretivas e em seguida em legislação.

¹¹³ Uma política é uma série de princípios e estratégias que orientam um curso de ação para alcançar um objetivo determinado. As políticas podem desenvolver-se em nível orgânico ou institucional (macropolítica) ou em nível nacional, regional ou internacional (macropolítica). As políticas estão contidas nos chamados instrumentos de política. Estes podem ser das seguintes classes: instrumentos jurídicos (constituição, leis e decretos do parlamento, regulamentos, tratados internacionais, etc.), instrumentos profissionais (códigos de conduta, deontologia, etc.) e instrumentos culturais (costumes, crenças, tradições, valores sociais, etc.).

a evitar o uso equivocado e desprovido de sentido desses conceitos. É um desejo nosso contribuir para desatar esse nó conceitual.

3.1.1 Legislação de arquivos

De acordo com Oliveira (2012, p. 294), no ordenamento jurídico brasileiro, as leis são entendidas “[...] como fonte normativa primária – pois retiram sua validade diretamente da Constituição – geral e abstrata”. O autor esclarece que as leis “[...] em regra, não regulam situações concretas e individuais”. Por isso, é importante ressaltar que a formulação de uma legislação ou mesmo sua alteração é, em geral, uma demanda do segmento social interessado na questão. Meehan (2006, p. 21), por sua vez, acrescenta que as normas contidas nas leis “[...] tendem a produzir, mediante seu cumprimento, determinados resultados previstos [...]”¹¹⁴. Assim, segundo o autor, um ato legislativo pode ser classificado como eficaz quando provoca os impactos pretendidos na realidade social.

De forma prática, é possível dizer que a lei estabelece rumos gerais para determinado assunto, iniciando um processo que objetiva torná-lo visível como política pública. Todavia, esse delineamento não costuma ser algo claro porque as políticas públicas, conforme já esclarecido por Montviloff (1990), estão contidas nos instrumentos jurídicos – formados a partir da Constituição de um país, das leis e decretos, dos regulamentos e tratados internacionais. Nessa perspectiva, a legislação é reconhecida como parte das políticas públicas firmadas por um Estado. Vê-se, portanto, que os princípios de ambos os dispositivos estão entrelaçados. Talvez por isso seja tão comum tomar a lei como a própria política pública.

Tentemos desatar esse nó.

Como a ninguém é lícito ignorar a lei, obter a aprovação de uma norma que regule um setor é sempre uma vitória, pois em tese demonstra a preocupação do Poder Público com o assunto. Logo, quando os atores políticos legislam estão agindo em prol de determinada questão de importância social. Mas, apesar de sua inquestionável relevância, a lei não é suficiente para caracterizar uma política pública, pois a política pública é uma forma mais abrangente de tomada de decisão (COUTURE, 1998; JARDIM, 2013).

Bucci (2001, p. 11, grifo nosso) nos auxilia na compreensão dessa proposição ao afirmar que:

¹¹⁴ [...] tendem a produzir, mediante seu cumprimento, determinados resultados previstos [...].

A categoria das normas, como produção legislativa, é tradicionalmente definida como associada à generalidade e à abstração. Por outro lado, as políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados. **As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados.**

É possível afirmar, nesse sentido, que a lei é um instrumento jurídico norteador que não deve ser confundido com a ação concreta das políticas públicas em seu conceito genuíno (COUTURE, 1998). Esta última envolve o Estado e a sociedade num trabalho conjunto em prol de algo. Já a mera existência de uma lei não garante a formulação de políticas públicas, mas inquestionavelmente as incentivam (JARDIM, 2006). É possível afirmar que: i) são as políticas públicas e não as leis as responsáveis pela modificação de determinado *status quo* e; ii) as leis contribuem para a aplicação das políticas públicas¹¹⁵.

Lopes (2010), ao apresentar o caso da Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008, que trata da condução de veículos automotores sob a influência de álcool, demonstra “a diferença entre as leis e a concretude das políticas públicas”, e nos mostra que o equívoco de se atribuir às leis os resultados que somente são alcançados por meio das políticas públicas, não é um privilégio do setor arquivístico brasileiro. O autor explica que, comumente, se atribui à referida Lei os resultados da diminuição dos acidentes de trânsito no Estado do Rio de Janeiro. Contudo, a redução do número de vítimas no trânsito deveria ser conferida à operação Lei Seca – uma política pública do Estado do Rio de Janeiro, que deu eficácia à Lei nº 11.705, por meio das ações diárias de combate ao uso de álcool ao volante. Segundo Lopes (2010) os resultados alcançados no Rio de Janeiro foram melhores que os atingidos em outras unidades da federação, o que pode ser atribuído à formulação e implementação dessa política pública e não à mera existência da Lei¹¹⁶.

Ao estudar o papel da legislação e das políticas públicas arquivísticas na promoção do desenvolvimento dos arquivos brasileiros, Jardim (2003) alertou para o fato de que a Lei nº 8.159/1991 é exaltada pela comunidade arquivística, desde a sua promulgação, como o divisor de águas no rumo do setor de arquivos brasileiros. Para o autor:

¹¹⁵ No Brasil é comum que se criem leis, mas não políticas públicas que viabilizem suas determinações. Por exemplo: há algum tempo discute-se no país a criação de uma lei que proíba a revista íntima durante a visita de familiares aos detentos. Ocorre que, para que essa lei se torne efetiva, o Estado precisará providenciar detectores de metais, scanner e diversos outros dispositivos de segurança que combatam a entrada de armas, drogas e celulares nos presídios, ou seja, o Estado brasileiro terá obrigatoriamente que formular novas políticas públicas para o sistema carcerário – algo que dificilmente ele fará eficientemente diante da complexidade dos outros problemas que envolvem essa população em nosso país.

¹¹⁶ Que se não for seguida de políticas públicas torna-se, na verdade, sem valor (LOPES, 2010).

É compreensível tal expectativa já que uma legislação adequadamente concebida pode ser um poderoso instrumento a favor da gestão, uso e preservação dos arquivos. No entanto, **um marco legal só provoca impactos arquivísticos quando vai além de uma declaração de princípios conceituais bem estruturados, amparado em redefinições institucionais oportunas e promissoras. O desafio maior para as instituições arquivísticas, seus profissionais e a sociedade é a construção cotidiana da legislação no fazer arquivístico.** O contrário disso pode redundar num inferno de boas intenções cujo epicentro é uma legislação tornada “letra morta” (JARDIM, 2003, p. 38, grifo nosso).

Carol Couture também defende a essencialidade da legislação arquivística, não deixando de ressaltar, entretanto, que ela apenas regula as atividades decorrentes da implementação de políticas públicas de arquivo. De acordo com Couture (1998), embora a solução para grande parte dos problemas de gestão documental dos países passe, invariavelmente, pela configuração de uma infraestrutura legislativa, a existência da lei não garante a sua aplicação. Sendo assim, o arcabouço jurídico dos arquivos não deveria ser confundido com a ação real necessária à efetivação das leis. Conforme aponta Scarensi (2014, p. 116), a legislação arquivística é apenas:

[...] el conjunto de leyes que regulan y controlan las políticas archivísticas de un país, es decir, un corpus normativo que regula de modo integral las diversas etapas inherentes al tratamiento de los documentos de archivo en todas las fases de su ciclo vital y que estructura la organización y funcionamiento de sus respectivos sistemas nacionales de archivos, en los casos en los que estos existen¹¹⁷.

Em nosso entendimento, alçar a Lei nº 8.159/1991 à condição de solução dos problemas arquivísticos brasileiros é um equívoco que deve ser firmemente evitado, pois a defesa dessa postura está na contramão da literatura que defende que as leis são imprescindíveis, mas não suficientes para promover o desenvolvimento de um setor. Devemos lembrar sempre que a política pública “[...] não se confunde com o ato ou a norma, mas é a atividade que resulta de um conjunto de atos e normas” (BUCCI, 2001, p. 13). Isso explica porque “[...] las prácticas archivísticas pueden desarrollarse aún en aquellos casos en que no se hayan explicitado puntualmente en la legislación vigente en cada país o incluso en aquellos países en los que aún no se ha legislado en materia de archivos [...]”¹¹⁸ (SCARENSI, 2014, p. 109).

¹¹⁷ [...] o conjunto de leis que regulam e controlam as políticas arquivísticas de um país, ou seja, um corpus normativo que regula de modo integral as diversas etapas inerentes ao tratamento dos documentos de arquivo em todas as fases de seu ciclo vital e que estrutura a organização e funcionamento de seus respectivos sistemas nacionais de arquivos, nos casos em que estes existem.

¹¹⁸ [...] as práticas arquivísticas podem ser desenvolvidas mesmo nos casos em que não tenham sido explicitadas na legislação vigente em cada país ou mesmo nos países onde ainda não se legislou em matéria de arquivos [...].

As evidências revisadas demonstram, portanto, a importância do entendimento de que:

[...] política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização (BUCCI, 2001, p. 13).

Dito tudo isso, quais as consequências de se tomar a lei como a política pública em seu conceito genuíno? Como muito bem adverte Couture (1998, não paginado) “Les principaux problèmes qui se posent dans le domaine de la législation archivistique ont souvent à voir avec le degré de volonté qu'ont les décideurs, eu égard à l'application de ladite législation”¹¹⁹, mas não só, afinal:

Como sabemos, las legislaciones no operan en el vacío, sino en un complejo entramado de instituciones, reglas y actores. Si bien los principios y estándares internacionales son clave para promover y mejores legislaciones, la consideración del contexto en el que estas operan es vital para asegurar la implementación de las leyes¹²⁰ (BERTONI; TORRES, 2014, p. 7).

Nessa perspectiva, partimos do suposto de que a aplicação da lei tem íntima relação com a formulação e implementação de políticas públicas. Logo, tomar, por exemplo, a Lei nº 8.159/1991 como a política nacional de arquivos, cria a falsa impressão de que os planos, os programas e os projetos – que são na administração pública “[...] formas de organizar toda estratégia governamental para dar cumprimento às políticas públicas que precisam ser implementadas” (AGUILAR, 2012, p. 382) – foram criados pelo governo e que, portanto, nada mais precisa ser feito. Esse entendimento equivocado arrefece a atuação sócio-política dos arquivistas e o reconhecimento de sua importância enquanto profissional, na medida em que esses atores não conseguem traduzir para os gestores públicos as demandas da sociedade, de transparência e eficiência pública, e, conseqüentemente, não assistem à formulação e implementação de políticas públicas de interesse coletivo.

Esclarece-se, então, que “[...] la loi d'archives saura devenir la colonne vertébrale de la politique en matière d'archives [...]”¹²¹ (COUTURE, 1998, não paginado). No entanto, é

¹¹⁹ Os principais problemas no campo da legislação de arquivo geralmente tem a ver com o grau de disposição dos decisores políticos em relação a aplicação da legislação.

¹²⁰ Como sabemos as leis não operam em um vácuo, mas em uma complexa rede de instituições, regras e atores. Embora os princípios e as normas internacionais sejam fundamentais para promover e melhorar a legislação, a consideração do contexto em que operam é vital para garantir a implementação das leis.

¹²¹ A lei de arquivos é a espinha dorsal da política de arquivos.

importante repetir e parafrasear a pergunta feita por Jardim (2013), no título de um de seus vários artigos sobre políticas públicas arquivísticas: em nosso entendimento, uma forma útil de contribuir para o adensamento da noção de política pública arquivística consiste em mostrar no que ela difere da política de arquivos. Dessa forma: de que falamos quando mencionamos política de arquivos e políticas públicas arquivísticas?

3.1.2 Política de arquivos e política pública arquivística

As expressões “política de arquivos” e “política pública de arquivos” são muito utilizadas na literatura que trata do tema. Contudo, em nossa opinião, esse uso faz-se de modo indistinto, sem o mínimo aprofundamento que possibilite ao leitor saber o que de fato significam. Muitos podem questionar se há realmente diferenças entre uma e outra e, se existem, qual a sua importância. Compreendemos que há, sim, diferenças entre uma e outra, e que explicitá-las não é uma questão tola e dispensável, pois o domínio apropriado dos termos, por parte de determinada comunidade profissional, contribui para que a literatura técnico-científica produzida seja clara, precisa e uniforme. Ademais, a correção do uso da terminologia é necessária para que os profissionais saibam quais habilidades e ferramentas serão necessários empenhar ao buscar a elaboração de uma política institucional ou de uma política pública. Sendo assim, vale ressaltar o ponto de vista de Duchein (2007, p. 14) sobre a questão da terminologia no âmbito da Arquivologia. Para o autor, “a terminologia é, de qualquer forma, o reflexo da prática profissional. Se a terminologia arquivística é pouco precisa, é bem a prova de que arquivologia, ela mesma, está longe de ser uma ciência exata”.

Constatamos a observação feita por Jardim (2013), sobre a ausência de aprofundamento sobre o tema na literatura de nossa área e a naturalização do uso do termo “política de arquivos”, tanto para se referir a uma política de preservação institucional quanto a uma política pública voltada aos arquivos. Talvez, isso ocorra, porque, como afirma Vázquez (2004), o tema das políticas arquivísticas seja de certa forma, novo. Para o autor política arquivística é:

Aquella política que formula objetivos y propone los médios apropiados para servir a los derechos y necesidades de la sociedade en su conjunto; de las instituciones productoras/receptoras de los documentos; de los interesados individuales o

institucionales y, por último, de los investigadores retrospectivos¹²² (VÀZQUEZ, 2004, p. 5).

Cunha e Cavalcanti (2008, p. 285), por sua vez, definem a política de arquivo como o “documento formal que define a missão, os objetivos, os tipos de serviços e demais informações pertinentes às atividades do arquivo” de uma instituição pública ou privada. Em nosso entendimento, embora utilize o termo “política arquivística”, Vázquez (2004) refere-se às políticas públicas de arquivos. Já Cunha e Cavalcanti (2008) se referem a uma política institucional de arquivos, cuja concretização em forma de resultados, necessita do desenvolvimento de um conjunto de outras políticas, que disciplinam o atendimento de sua missão. São exemplos dessas políticas que compõem a política institucional de um arquivo ou biblioteca: 1) política de acesso: “normas formais que especificam quais tipos de documentos ou coleções podem ser consultadas, emprestadas ou fotocopiadas”; 2) política de descarte: “documento que regulariza e padroniza as atividades de descarte no acervo de uma unidade de informação” e; 3) política de indexação: “conjunto de diretivas relativas à determinação dos campos de tratamento, seleção do nível de análise dos documentos a serem indexados [...], tipos de documentos a serem processados [...]” (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 285).

É importante ressaltar que a formalização de uma política de arquivos, assim como de bibliotecas ou de museus, possibilita que a instituição desenvolva suas várias atividades de forma consistente, com critérios definidos e claros tanto para os servidores como para os usuários¹²³. Todavia, embora essas políticas sejam ferramentas valiosas de gestão, Rodrigues (2012, p. 156) assinala que as “instituições arquivísticas ainda não adotam a prática de definir sua política institucional a fim de cumprir seus objetivos [...]” e orientar seu cotidiano. Ainda, segundo Rodrigues (2014, p. 81), a ausência de formalização das políticas institucionais “[...] deixa o tratamento arquivístico à mercê de decisões baseadas em situações circunstanciais e permeadas pela subjetividade de seus atores” – o que implica em perda de tempo, desentendimentos com usuários, manutenção inadequada de acervos documentais, dentre outros problemas indesejáveis.

As ideias apresentadas até aqui sobre políticas arquivísticas encontram oposição de opinião com Jardim (2003) - autor que, sem sombra de dúvidas, encabeçou a busca pelo

¹²² Aquela política que formula objetivos e propõe os meios apropriados para servir aos direitos e necessidades da sociedade como um todo; das instituições produtoras/receptoras de documentos; dos interessados individuais ou institucionais e, finalmente, dos pesquisadores.

¹²³ Vázquez (2004) sugere que a adoção e a aplicação de políticas de arquivos devem ser feita tanto pelas instituições públicas e privadas quanto por qualquer pessoa ou família – pois, estas tanto quanto aquelas produzem um conjunto de documentos no desempenho de suas atividades cotidianas.

adensamento do tema na literatura arquivística, publicando vários artigos sobre a questão entre os anos de 2003 e 2013. Jardim (2003) define as políticas de arquivos como:

[...] o conjunto de premissas, decisões e ações - produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social - que contemplam os diversos aspectos (administrativos, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada (JARDIM, 2003, p. 38-39).

Nossa concepção de política de arquivos difere, portanto, da do autor, uma vez que defendemos que uma política de arquivos é aquela que orienta o estabelecimento das linhas de trabalho de determinado serviço arquivístico, público ou privado. Nesse sentido, o que a difere de uma política pública arquivística é o fato de que a política de arquivos não resulta da atividade política e, conseqüentemente da ação do Estado, mas, sim, de decisões internas que são tomadas pelos gestores considerando-se as metas e objetivos do arquivo e, conseqüentemente, da instituição que o abriga.

Por esse ângulo, é significativo ressaltar que as políticas de arquivos atendem a objetivos distintos das políticas públicas arquivísticas. Uma política pública de gestão e preservação de documentos, por exemplo, presta-se a, pelo menos, três propósitos: 1) garantir as necessidades da administração; 2) assegurar a preservação do patrimônio documental e 3) possibilitar o acesso à informação. Assim, no que diz respeito ao atendimento dessas necessidades, a política pública busca garantir:

[...] os direitos do Estado e dos cidadãos, contidos nos documentos de arquivo; oferecer informação acessível, no prazo necessário, que sirva para diagnosticar e resolver os problemas da comunidade; racionalizar a produção e utilização de recursos documentais; conferir transparência democrática aos atos do governo; estabelecer uma burocracia a serviço dos cidadãos, sobretudo os mais frágeis (analfabetos, indígenas, idosos, etc.) Quanto aos objetivos de uma política considerando o patrimônio documental, propõe a conservação e acesso dos documentos de arquivo públicos e privados para pesquisadores e outros interessados (VÁZQUEZ, 2003 *apud* Ferreira, 2005, p. 158)¹²⁴.

Como é possível perceber, os objetivos a que se propõem as políticas públicas de arquivos são muito mais amplos dos que os buscados por uma política de arquivos. Sousa (2006, p. 4) faz duas constatações com as quais concordamos. Para o autor “[...] política não é sinônimo apenas de leis e pública não pode ser traduzida somente por governo”. Ora, o termo “política” é polissêmico e, por isso, sinônimo de busca pelo poder, de leis, de documento

¹²⁴ VÁZQUEZ, Manuel. **Política de la Administración de Documentos y Archivos**. Córdoba: Instituto Superior Bancario, 2003.

formal que estabelece a missão, objetivos e serviços prestados por uma instituição, etc. O que define a pertinência de seu uso é o contexto ao qual se aplica. Com a segunda parte da afirmação do autor fazemos, porém, a seguinte ressalva: se levarmos em conta a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas, concordamos que política pública não pode ser traduzida apenas por governo, pois a ele é dado o monopólio da aprovação e da implementação, mas, não, o da iniciativa de buscar que uma demanda seja elevada à condição de problema público. Contudo, levando em consideração o que foi abordado no primeiro capítulo de nossa pesquisa, “[...] o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista [...]”, assim, embora os atores sociais tenham influência cabe aos atores estatais o papel preponderante “[...] de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública [...]” (SECCHI, 2013, p. 2-3). Nessa perspectiva é preciso ter cuidado com a questão.

Observamos que esse é, sem dúvida, um tema que deve ser discutido em nossa área, pois pode oferecer indícios dos motivos de não termos ainda uma política nacional de arquivos. Mas, afinal, qual a definição de política nacional de arquivos? Ela é parte de uma política nacional de informação ou é algo independente dela?

3.1.3 A política nacional de arquivos no panorama da política nacional de informação: aproximação possível?

Para iniciar a discussão proposta nesta subseção, abordaremos as políticas públicas de informação – ou, como comumente se registra na literatura, as políticas de informação. Mas, por qual razão estamos tratando dessa política? Porque o campo da informação é marcadamente intersetorial e “a ‘noção de política de informação’ tende a ser naturalizada, designando diversas ações e processos do campo informacional: arquivos, bibliotecas, internet, tecnologia da informação, governo eletrônico, sociedade da informação, informação científica e tecnológica, etc” (JARDIM, 2006, p. 9). Sendo assim, não seria um erro considerar que as políticas públicas arquivísticas compõem o conjunto das políticas públicas informacionais.

É também oportuno advertir que na literatura sobre políticas de informação não se encontra consenso sobre o que, afinal, ela é. Portanto, observa-se que as políticas públicas de informação, assim como as arquivísticas, não contam com a ajuda “de um quadro conceitual denso” que possibilite aos interessados obter informação aprofundada sobre o seu significado

e abrangência (JARDIM, 2006, p. 9). Por essa razão, optamos por apresentar os antecedentes dessa política, algumas conceituações do termo e sua relação com as políticas públicas no campo dos arquivos.

3.1.3.1 Políticas públicas de informação

A relação entre política e informação começa a se efetivar em termos de governo e de políticas públicas, no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, vinculada principalmente às políticas de ciência e tecnologia. González de Gómez (2002, p. 27) explica que “o nexos da informação com a política seria então estabelecido por sua inclusão na esfera de intervenção do Estado, agora não só como dimensão de racionalidade administrativa, mas como fator estratégico do desenvolvimento científico-tecnológico” das nações.

A UNESCO teve, desde sua fundação, em 1945, papel preponderante na reflexão de debates sobre a importância da informação para o desenvolvimento dos países. A partir dos anos 1960, a ação da UNESCO torna-se mais clara como fomentadora dessa discussão. Para Jardim (1995, p. 35) “[...] esta postura coincide, de um lado, com o quadro histórico no qual a informação passa a ocupar destaque no capitalismo avançado, evidenciando mais uma variável nas diferenças Norte-Sul. Por outro lado, assinala a ampliação majoritária, nas Nações Unidas, dos chamados países periféricos”.

Ainda na década de 1960, a UNESCO e o Conselho Internacional de Associações Científicas (ICSU) propõem as bases do Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica (UNISIST). Lançado em 1972, o UNISIST apoiava-se sobre aspectos como: 1) cooperação voluntária internacional para a melhoria do acesso e uso da informação, de forma a contribuir para a superação do desequilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; 2) criação pelos países membros de organismos nacionais de coordenação que abordassem os problemas de formulação, planejamento e coordenação da política nacional de informação e; 3) atuação dos comitês nacionais do UNISIST como elo de ligação entre os diversos países e o programa. Portanto, o UNISIST, movimentava-se no sentido de melhorar a transferência da informação em nível mundial (JARDIM, 1995).

Em 1974, a UNESCO organizou, em Paris, uma Conferência Intergovernamental sobre o planejamento das infraestruturas nacionais de documentação, bibliotecas e arquivos e o planejamento da aplicação de tecnologia e recursos humanos nesses serviços. Participaram do evento 86 Estados-Membros e organizações Intergovernamentais e não-governamentais

internacionais. Um dos resultados da conferência foi o apoio ao conceito de Sistema Nacional de Informação (NATIS) - um desdobramento da proposta do UNISIST (JARDIM, 1995).

O NATIS era considerado de extrema relevância para os países em desenvolvimento e, também, para os desenvolvidos, pois previa que os governos buscassem possibilitar a disponibilidade máxima de toda a informação relevante, mediante os serviços de documentação, bibliotecas e arquivos. Na opinião de Jardim (1995, p. 40) “o conceito de NATIS tem o significado histórico decorrente da envergadura da sua proposta, ou seja, o estabelecimento de diretrizes, no plano internacional, para a cooperação e desenvolvimento de sistemas nacionais de informação”. Encontrava-se subentendido no NATIS o desejo de ordenação da informação numa perspectiva mundial. Os princípios do NATIS continuaram a influenciar, em alguns países subdesenvolvidos, as discussões e ações voltadas para as políticas nacionais de informação (JARDIM, 1995; JARDIM, SILVA e NHARRELUGA, 2009).

A partir da década de 1980, no entanto, o conceito de NATIS foi perdendo espaço no discurso da UNESCO. Especula-se que em decorrência das dificuldades em se implantar o sistema nos países subdesenvolvidos. A partir de então, a UNESCO passa a incentivar a formulação de políticas nacionais de informação (JARDIM, 1995). Nessa perspectiva, a instituição edita, em 1990, um detalhado manual sobre a formulação, aprovação, aplicação e funcionamento de políticas nacionais de informação. O manual baseava-se na experiência da UNESCO em mais de 30 países que, à época, preparavam suas políticas nacionais de informação (MONTVILOFF, 1990).

Nesse material, Montviloff (1990, p. 7) descreveu as políticas de informação como uma série de políticas que “[...] proporcionan orientación para la concepción de una estrategia y de programas destinados al desarrollo y uso de recursos, servicios y sistemas de información¹²⁵” e, nesse sentido, se demandava este tipo de política para garantir o funcionamento adequado dos recursos, serviços e sistemas de informação de uma nação. Portanto, a finalidade de uma política nacional de informação seria:

[...] El acceso y la utilización óptima de los conocimientos especializados y profesionales, la información científica, técnica, social y económica y las técnicas desarrolladas o disponibles en el país y en otras partes del mundo como recurso

¹²⁵ Fornecem orientação para a concepção de estratégias e de programas destinados ao desenvolvimento e uso de recursos, serviços e sistemas de informação.

destinado a resolver problemas y para el desarrollo em todo los sectores de la sociedade¹²⁶ (MONTVILOFF, 1990, p. 12).

Seguindo a tendência do desenvolvimento de estudos sobre essa temática naquele período, Aun (2001) tratou, em sua tese de doutorado, das transformações do processo de construção de políticas de informação na Europa. A autora apresentou os seguintes conceitos de política de informação:

Consiste na série de leis, regulamentos, direções, estabelecimentos e interpretações judiciais que dirigem e gestionam o ciclo de vida da informação. Este ciclo deve englobar planejamento, criação, produção, coleção, distribuição e disseminação e recuperação da informação (HARNON, 1991 *apud* AUN, 2001)¹²⁷.

É o processo pelo qual se estabelece os parâmetros através dos quais a informação é controlada (criada, sintetizada, analisada, recuperada e usada), por seres humanos. São mecanismos sociais usados para controle da informação e os efeitos sociais da aplicação destes mecanismos (BURGER, 1993 *apud* AUN, 2001)¹²⁸.

Anos mais tarde, a autora cunhou sua própria definição de política de informação, apresentando-a como: “[...] aquela que engloba leis e regulamentos que lidam com qualquer estágio da cadeia de produção da informação, desde a sua criação, processamento (natural ou artificial), armazenamento, transporte, distribuição, recuperação, uso e a sua destruição” (PINHEIRO, 2011, p. 1486). Já Jardim (2008, p. 7) definiu as políticas públicas de informação como:

O conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada.

É possível observar que Jardim (2008) embute, no conceito de políticas públicas de informação, aspectos relativos à informação arquivística. Aliás, conforme já mencionado anteriormente, Jardim (2003) defende que as políticas públicas arquivísticas constituem uma das dimensões das políticas públicas de informação. O que equivale a dizer, em nosso

¹²⁶ O acesso e a utilização adequada dos conhecimentos especializados e profissionais, à informação científica, técnica, social e econômica e às técnicas desenvolvidas ou disponíveis no país e em outras partes do mundo como recurso destinado a resolver problemas e para o desenvolvimento de todos os setores da sociedade.

¹²⁷ HARNON, Peter. **Encyclopaedia of Library and Information Science**, v. 48, 1991.

¹²⁸ BURGER, R. H. **Information policy: a framework for evaluation and policy research**. Norwood, NJ: Ablex, 1993.

entendimento, que essa última política abriga políticas de outros campos informacionais. Sendo assim, talvez não fosse adequado inserir no conceito de políticas públicas de informação aspectos que dizem respeito a apenas um desses campos, como o fez Jardim (2008).

Malin (1994), embora não tenha formulado uma definição de política de informação, contribui especialmente para a reflexão sobre o assunto ao explicar que o conceito de economia da informação¹²⁹, formulado pelo economista norte-americano Marc Uri Porat, em 1976:

Inaugura a concepção de políticas de Estado em matéria de informação, abrangendo questões ligadas à burocracia, às mudanças nas formas de poder, à privacidade (frente à grande acumulação de dados pessoais), aos fluxos de dados transfronteira e à construção do setor de infra-estrutura de informação – parque de tecnologias de informação propriamente dito – e dos setores de produção, organização e distribuição de conteúdos da informação propriamente dita (MALIN, 1994, p. 12, grifo nosso).

Dada a complexidade e abrangência do objeto “informação”, corroboramos a afirmação de Malin (1994), e, nesse sentido, parece-nos mais apropriada a ideia de um conjunto de políticas públicas de Estado em matéria de informação, do que a de uma única política nacional de informação. Como o nosso objetivo nessa seção foi o de, muito mais, reunir algumas opiniões sobre uma possível aproximação entre as políticas públicas de arquivo e de informação, do que nos aprofundar nessa última, indagamos nossos entrevistados se a política nacional de arquivos é parte de uma política pública informacional ou algo independente dela? Eis as respostas:

Eu acho que uma política nacional de arquivos **tem suas características próprias**. Ela é uma política pública demarcada como tal, como política de arquivos, **mas ela deve dialogar com diversas outras políticas públicas**. Até com as políticas de informação, digamos assim, eu acho que isso deve acontecer com outras políticas, as políticas culturais, enfim, políticas de ciência e tecnologia, políticas públicas de patrimônio, políticas públicas de museu [...]. E isso, ainda hoje, é um complicador de compreensão para segmentos do poder público. Então a invisibilidade, aquilo que o José Maria Jardim chama ao longo dos anos de lugar periférico dos arquivos, o lugar, que nós podemos chamar assim, da sombra, da opacidade, isso ainda dificulta muito a compreensão de outros formuladores de política, de outros segmentos, em vislumbrarem, em verem uma política de arquivos como uma política de diálogo (Aqc).

Acho que **totalmente desconectada**. Nós não pensamos numa política informacional. A gente está conseguindo mal pensar a nossa fatia e então acho que está muito distante disso (Avc).

¹²⁹ A economia da informação confere à informação o *status* de recurso estratégico (MALIN, 1994).

Eu acho que **é um setor distinto da política nacional de informação**, tendo em vista o próprio conceito de informação e o conceito de arquivos [...]. Eu acho que é importante que elas tenham interfaces e que emergencialmente elas se encontrem [...]. Na minha opinião, a política pública arquivística é essencialmente específica, mas toca em outras áreas (Clc).

Eu acho que ela **deveria ser parte da política nacional de informação**. A Lei de Acesso à Informação é claramente uma lei voltada para os arquivos, porque são os arquivos que necessitam de legislação específica, sobretudo, para a documentação de natureza pública, nas suas diversas esferas, seja federal, estadual, municipal e no âmbito dos três poderes [...]. Então eu acho que os arquivos fazem parte sim. É uma coisa de difícil compreensão às vezes. Mesmo para o governo. É de difícil compreensão talvez porque, essa questão dos arquivos terem o seu primeiro valor como um valor probatório, é sempre um terreno movediço do ponto de vista dos produtores [...] estar sempre querendo manter o sigilo dos documentos. Mas, a Lei de Acesso à Informação veio para, digamos poder questionar isso e abrir e deixar claro que os arquivos precisam estar interligados a política nacional de informação (Csc).

Ela é parte, porque quando você fala que você instituiu uma lei de acesso a informações, se você tem isso, se você tem uma lei que diz que é direito do cidadão o acesso à informação, você tem que ter uma política pública que sustente isso [...] (Dcc).

A política nacional de arquivos é uma das dimensões de uma política pública informacional, mas precisa necessariamente se colocar como uma política de estado, de maneira a constituir um canal reconhecido pelo Governo na formulação de políticas públicas (Dvc).

Este é um calcanhar de Aquiles [...]. A política arquivística pode estar junto com outras políticas, até junto com a política de informação. **Ela pode ficar junto com a política de cultura, mas são independentes. Porque o conceito de arquivo para mim não tem a ver com o conceito de informação**. Essa é a minha discussão. O conceito de arquivo ele é diferenciado do conceito de informação. É claro que vai ter a discussão, a arquivologia ela é interdisciplinar, mas não quer dizer que a interdisciplinaridade primeira dela seja com a informação. E também a interdisciplinaridade dela primeira não é com a história. Então, portanto, não teria que ser com o conselho de cultura, nem com a política de informação e nem com a política de cultura. A primeira interdisciplinaridade da arquivologia do ponto de vista teórico, porque aí ajuda a gente a explicar o ponto de vista político, do ponto de vista teórico, seria com o corpo diplomático, com o direito e com a administração (Pdc).

Como é possível observar, o tema proposto gerou discordância de opiniões entre os entrevistados, pois, se de um lado, dois entrevistados consideraram que a futura política nacional de arquivos e a Lei de Acesso à Informação fazem parte de uma política pública informacional; do outro, três afirmaram que essas políticas são completamente independentes - dois deles, inclusive, usaram como justificativa para a resposta o distanciamento entre os conceitos de “arquivo” e “informação”¹³⁰. Outro entrevistado admitiu a independência entre as duas políticas, mas afirmou que o diálogo entre elas é inquestionável, enquanto o último corroborou a opinião de Jardim (2003, p. 40), de que “as políticas públicas arquivistas

¹³⁰ Uma relação ainda pouco estudada na Arquivologia.

constituem uma das dimensões das políticas públicas informacionais”, desde que colocada como uma política de Estado.

Diante das noções estabelecidas na literatura sobre políticas de informação e das percepções de nossos entrevistados sobre a ligação delas com as políticas públicas de arquivos, estabelecemos nessa pesquisa o entendimento de que formular uma única política nacional de informação seria algo de difícil concepção. O mais adequado, em nosso entendimento, seria a utilização da expressão “políticas de Estado em matéria de informação” para se referir ao conjunto de diversas outras políticas públicas relativas, por exemplo, aos serviços de informação (arquivos, bibliotecas e museus) e aos campos conexos com a informação (governo eletrônico, telecomunicações, informática, internet), dentre outros¹³¹. Vale sublinhar que, conforme sugerido por Couture (1998), essas políticas de Estado em matéria de informação devem fazer parte dos planos nacionais de desenvolvimento de cada país.

Ademais, é relevante ressaltar, ainda, que as políticas de Estado em matéria de informação - como tantas outras políticas públicas - apresentam grau significativo de intersectorialidade, ou seja, conexões entre si. Por isso, como bem lembra Jardim (2008, p. 8), elas não devem ser elaboradas “[...] como se pertencessem a universos paralelos”, pois não o são. As políticas públicas em matéria de informação podem e devem enfrentar, em parceria, problemas complexos que vão além do alcance de um único setor.

Tendo em vista essas observações, podemos nos dedicar adiante a discutir o que, enfim, é uma política nacional de arquivos.

3.1.3.2 Política nacional de arquivos

Se a lei que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados é um fato, a política nacional de arquivos é, em nossa opinião, uma abstração. Mas, embora não haja nenhum indício concreto de sua existência, encontramos na literatura de nossa área textos alusivos a essa política, que dão uma falsa impressão de sua oficialização. É relevante ressaltar que José Maria Jardim é quem traz elementos robustos de embasamento para o desenvolvimento de qualquer reflexão sobre a política nacional de arquivos, inclusive sobre

¹³¹ As políticas públicas citadas de arquivos, de bibliotecas, de museus, de telecomunicações, etc. são consideradas, nessa perspectiva, braços de uma política de Estado em matéria de informação.

sua inexistência. Não por acaso, o autor compõe as referências bibliográficas de todos os trabalhos que se propõe a discutir o assunto.

Ao tratar dos obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha, o autor observou, por exemplo, que com a promulgação da Lei de Arquivos em 1991:

[...] o Estado brasileiro passou a dispor de um Conselho Nacional de Arquivos – Conarq [...], **incumbido de definir uma política nacional de arquivos** e atuar como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos – Sinar. Instalado em 15 de dezembro de 1994, conforme o Decreto nº 1.173, de 29 de junho do mesmo ano, o Conarq desenvolveu diversas ações técnico-científicas relevantes ao longo dos últimos anos. **No entanto, o Conarq não formulou – como previsto na legislação – uma política nacional de arquivos e tampouco implementou o Sistema Nacional de Arquivos.** Sob a lógica da legislação vigente, **o Sistema Nacional de Arquivos – cujo órgão central é o Conarq – tem por finalidade “implementar a política nacional de arquivos públicos e privados,** visando a gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivos. **Dado que – nos termos da atual legislação – o Sistema Nacional de arquivos não foi viabilizado até o momento pelo Conselho Nacional de Arquivos, a política nacional de arquivos também não foi definida nem implementada** (JARDIM, 2011a, p. 198, grifo nosso).

Ao demonstrar o lugar “não ocupado” pelo CONARQ e pelo SINAR no processo de elaboração da política nacional de arquivos, Jardim (2011a) acabou por demonstrar a ambiguidade, da Lei nº 8.159/1991 e do Decreto nº 4.073/2002, ao responsabilizar o Arquivo Nacional, o CONARQ e o SINAR por funções inerentes ao processo de elaboração de políticas públicas em nossa área. Segundo o autor, é possível, por exemplo, identificar uma nítida contradição quando ambas as normas atribuem, ao Arquivo Nacional e ao SINAR, a função de implementar a política nacional de arquivos¹³². Para Jardim (1995, p. 98) “[...] não cabe ao Sistema implementar políticas arquivísticas. Sua função é favorecer a execução destas políticas pelos órgãos que o compõem mediante um processo de interação sistêmica. Um sistema não constitui um órgão executor de políticas públicas”. Frisa-se, ademais, que a sobreposição de funções entre instituições¹³³ não é algo adequado a nenhuma política pública, pois causa confusão quanto a quem compete determinada responsabilidade, comprometendo mais adiante a cobrança de resultados.

A afirmação feita por Jardim (1995, 2011a), sobre a ambiguidade da Lei de Arquivos e do Decreto nº 4.073/2002, em relação à atribuição de competências sobre a política nacional de arquivos, contribui para que reflitamos sobre a importância do cumprimento de certos

¹³² Embora constantemente referenciado na legislação e em textos da área, em nosso entendimento, não é possível dizer que o SINAR exista de fato devido à sua vulnerabilidade e pouca representação. Sendo assim, o SINAR é mais uma abstração do que uma realidade.

¹³³ Uma velha conhecida do Arquivo Nacional brasileiro.

requisitos técnicos que tornam os atos legislativos eficazes e convenientes. De acordo com Meehan (2006, p. 21), que trata dos princípios gerais da técnica legislativa, o êxito dos atos legislativos, “[...] dependerá, em gran medida, de la observância de las reglas técnicas pertinentes”¹³⁴.

Para o autor, é conveniente observar as seguintes regras técnico-legislativas ao elaborar os atos legislativos: 1) integralidade: uma lei ou decreto deve adotar normas pertinentes que possibilitem o cumprimento de seus objetivos; 2) irredutibilidade: um ato legislativo não deve expressar nada mais do que o pertinente em relação aos objetivos e fins que persegue; 3) coerência: uma lei ou decreto não deve conter incoerências normativas, sob pena de ter prejudicada sua precisão e clareza; 4) realismo: a realidade política, cultural, econômica e social do assunto tratado pela lei deve ser conhecida e levada em consideração pelo legislador (MEEHAN, 2006).

Acreditamos que a redação do art. 26 da Lei nº 8.159/1991 tem sua precisão e clareza comprometida ao utilizar a palavra “definir” para responsabilizar o CONARQ pela política nacional de arquivo. Em nosso entendimento, seria mais adequado o uso do termo “formular” para incumbir ao órgão a tarefa de elaborar os princípios, diretrizes e bases para a operacionalização dessa política. Além disso, estaria sendo utilizado o termo comum ao processo de elaboração de políticas públicas.

Poderíamos refletir ainda sobre o caráter marcadamente conceitual da Lei de Arquivos “sobretudo no que se refere ao conjunto de definições apresentadas para termos como arquivos, gestão de documentos, arquivos públicos, documentos correntes, intermediários, permanentes, arquivos privados, etc.” (JARDIM, 2011a, p. 207) – que poderia ser considerado por alguns como excessivo. Contudo, compreendemos que, era adequado e necessário, à época, tornar conhecidos os conceitos utilizados na área.

É preciso deixar claro que a necessidade de correções no texto das leis é algo comum¹³⁵, afinal, muitas delas são elaboradas de forma idealista, mas pouco exequíveis de fato. Podemos afirmar que esse foi o caso da Lei nº 8.159/1991, tanto que a sua revisão e a do decreto que a regulamenta foram recomendações prioritárias da 1ª CNARQ.

Mas, voltemos à política nacional de arquivos. O que é, afinal, uma política nacional? Qual a necessidade de sua formulação e implementação? Qual a importância de sua publicização?

¹³⁴ [...] dependerá, em grande medida, da observação das normas técnicas pertinentes.

¹³⁵ As políticas públicas também podem sofrer correções ao longo de seu curso. Essas correções acontecem durante a fase de avaliação.

O que se depreende - a partir da observação de políticas nacionais referentes a diversas áreas de políticas públicas - é que uma política nacional, mais do que um documento público, é um documento político, firmado pelo Estado com a participação da sociedade e que reúne as expectativas de determinado segmento social em prol do desenvolvimento de uma questão. Por isso, tal documento se volta para ações comprometidas com uma visão de futuro sem, contudo, perder de vista a realidade presente, devendo ser publicizado como “[...] evidência em apoio a um fato” (BRIET¹³⁶, 1951 *apud* PINHEIRO, 2011, p. 1489)¹³⁷.

No Brasil, as conferências nacionais de políticas públicas são um *locus* privilegiado para a discussão das políticas nacionais - que traçam diretrizes específicas para as áreas que contemplam. Portanto, a possibilidade de realização de uma conferência para a discussão de políticas representa um passo significativo para qualquer setor.

Nessa perspectiva, Montviloff (1990) nos explica por que se demanda, por exemplo, uma política nacional de informação:

Se requiere una política nacional para asegurar la ejecución y funcionamiento armoniosos de los recursos, servicios y sistemas de información, por ejemplo, el acceso puntual a la información pertinente para las diversas necesidades de los diversos usuarios de toda sociedad, la coordinación y compatibilidad del sistema global nacional de información, la mejora de la complementariedad y la compatibilidad entre las diversas legislaciones relativas al suministro de información, una mejor reacción a las implicaciones de los nuevos progresos en el campo de la información y una participación más efectiva en los sistemas y redes regionales y nacionales de información¹³⁸ (MONTVILOFF, 1990, p. 11).

O exame dos textos de algumas políticas nacionais sugere que elas possuem uma estrutura muito parecida entre si. Assim, quase sempre são compostas por: 1) um conjunto de princípios que formam a base da política; 2) eixos orientadores, voltados para a realização de ações-meio e ações-fim necessárias para o funcionamento da política; 3) diretrizes que, agrupadas em cada um dos eixos, são definidas para orientar as ações e responderem aos problemas e demandas que afetam a área alvo da política; 4) objetivos estratégicos, tendo

¹³⁶ BRIET, Suzanne D. **Qu’est-ce que la documentation?**. Paris: Edit, 1951.

¹³⁷ Na verdade, o documento “[...] ganha materialidade por seu uso, por ser lido, visto, recuperado”. Nessa perspectiva, “[...] é o seu uso pela necessidade de suprir, provar ou explicar qualquer coisa, que lhe confere o seu status, o institucionaliza” (PINHEIRO, 2011, p. 1489).

¹³⁸ Uma política nacional é necessária para assegurar a execução e o funcionamento harmonioso dos recursos, serviços e sistemas de informação, por exemplo, o acesso pontual à informação relevante para as diversas necessidades dos vários usuários de toda sociedade, a coordenação e compatibilidade do sistema global nacional de informação, melhorando a complementariedade e compatibilidade entre as várias legislações relativas à prestação de informações, uma melhor reação às implicações dos novos desenvolvimentos em matéria de informação e uma participação mais eficaz nos sistemas e redes regionais e nacionais de informação.

como base os princípios, eixos e diretrizes; e, finalmente, 5) metas, estabelecidas para cada um dos objetivos.

As políticas nacionais estabelecem ainda os instrumentos financeiros e fiscais que possibilitarão a execução de seus planos, os programas e ações que lhe darão sustentação, as competências quanto à sua execução e os responsáveis por sua avaliação e monitoramento. Em geral, os objetivos estratégicos e as metas definidas nas políticas nacionais formam as bases para a elaboração dos programas que compõe os PPAs de cada ciclo de gestão.

Diante desse contexto, Silva (1996, p. 123) considera como política nacional de arquivos “a definição e a adoção de um conjunto de normas e procedimentos técnicos e administrativos para disciplinar as atividades relativas aos arquivos públicos e estimular a organização e a proteção especial aos arquivos privados”. Para o autor:

Suas finalidades, em última instância, consistem em assegurar a preservação do patrimônio documental brasileiro e garantir, no que diz respeito aos arquivos públicos, o direito irrestrito de acesso às informações governamentais, compatibilizado com as questões inerentes à segurança do Estado e da Sociedade, bem como com a privacidade dos cidadãos (SILVA, 1996, p. 123).

Já os participantes da Plenária da 1ª CNARQ estabeleceram como política nacional de arquivos “o conjunto de premissas, decisões e ações produzidas, implementadas e avaliadas em benefício do Estado e da Sociedade com os objetivos de favorecer a gestão dos arquivos, a democratização do acesso à informação, assim como o fortalecimento dos arquivos públicos e privados do Brasil” (BRASIL, 2012, p. 47), enquanto nós preferimos conceituá-la como: o conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e metas, definidos a partir da interação entre governo e sociedade, para a promoção da gestão documental e da proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Expostas as características gerais das políticas nacionais e apresentados alguns dos conceitos de política nacional de arquivos, definimos como apropriado analisar o tratamento dado ao Arquivo Nacional - órgão responsável pela implementação da política nacional de arquivos e ao qual está vinculado o CONARQ, que responde pela definição dessa mesma política – em alguns PPAs da União e, à política nacional de arquivos, nos relatórios de gestão do Arquivo Nacional, nas atas das Reuniões Plenárias do CONARQ e, finalmente, em textos que fazem menção a esta política em seu título.

3.2 As percepções sobre a política nacional de arquivos

Adverte Oliveira (2013, p. 20) que “analisar uma política pública [...], requer uma observação sobre seu tratamento nos planos e orçamentos públicos, ainda que pontual ou exploratória” – recomendação que a nós pareceu bastante oportuna à pesquisa. Aliás, apropriado nos pareceu realizar essa observação em outros instrumentos que, de alguma forma, registram além das percepções estatais, as institucionais e acadêmicas acerca da política nacional de arquivos.

3.2.1 O Arquivo Nacional nos Planos Plurianuais da União

Os objetivos estratégicos e as metas definidas nas políticas nacionais formam as bases para a elaboração dos programas que compõem os PPAs de cada ciclo de gestão governamental. Os PPAs “[...] têm como função estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública [...] para o período de quatro anos, evidenciando o planejamento de médio prazo, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada” (AGUILAR, 2012, p. 382).

Ainda que a política nacional de arquivos não tenha sido formulada até o momento, decidimos observar o tratamento dado ao Arquivo Nacional, nos PPAs formalizados pela União, no período compreendido entre 2000 e 2015¹³⁹. Frisa-se que o Arquivo Nacional se insere no mapa estratégico da pasta a qual é vinculado que, por sua vez, elabora um programa voltado ao atendimento das demandas do órgão. Portanto, conforme será possível observar, os programas e as ações dele decorrentes são mantidos praticamente inalterados enquanto o órgão permanece vinculado à mesma pasta.

Foram analisados quatro PPAs concebidos nos mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff – gestores que imprimiram a cada plano a sua visão de gestão. A intenção foi observar a presença do Arquivo Nacional em dois períodos específicos: quando a instituição esteve vinculada à Casa Civil entre o ano de

¹³⁹ Os PPAs foram pesquisados no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>. Acesso em 10 jul. 2017.

2000 e o mês de janeiro de 2011, e, após esse período, quando o órgão foi reconduzido à subordinação do Ministério da Justiça¹⁴⁰. Os PPAs examinados foram:

- 1) 2000-2003 – Avança Brasil;
- 2) 2004-2007 – Plano Brasil para Todos: participação e inclusão;
- 3) 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade e;
- 4) 2012-2015 – Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação¹⁴¹.

Oliveira (2013) fornece uma explicação valiosa para nossa compreensão a respeito desse importante instrumento de gestão, ao examinar o PPA 2000-2003:

O PPA 2000-2003 – Avança Brasil inaugurou um novo modelo de plano, lastreado no planejamento estratégico e baseado na ideia de organizar a atuação do governo a partir da identificação dos principais problemas a serem enfrentados (ou das demandas da sociedade que deveriam ser atendidas), assim como das oportunidades que deveriam ser aproveitadas, visando obter respostas para tais problemas e alcançar melhores resultados. **No novo modelo, cada grande problema (ou demanda) dá origem a um programa, que é o conceito basilar da nova proposta. Os programas, portanto, têm objetivos a serem atingidos e, para eles, são definidos indicadores que devem ser capazes de medir os avanços e retrocessos em cada um dos quatro anos do Plano. Cada programa é formado por um conjunto de ações que são as respostas aos problemas, e nas quais os recursos financeiros do orçamento são alocados** (OLIVEIRA, 2013, p. 28, grifo nosso).

A partir da explicação de Oliveira (2013), é possível constatar a importância da “identificação de problemas” – primeira fase do ciclo de políticas públicas – no processo de construção das políticas de Estado, afinal, são as demandas percebidas como problemas públicos que vão dar origem aos planos e programas que colocam em ordem toda a estratégia do governo para dar cumprimento às políticas públicas.

Lancemos, então, um olhar atento sobre o tratamento dado ao Arquivo Nacional nos PPAs mencionados:

¹⁴⁰ Os documentos foram pesquisados no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

¹⁴¹ Foi nossa intenção observar a presença do Arquivo Nacional em dois períodos específicos: quando a instituição esteve vinculada à Casa Civil entre o ano de 2000 e o mês de janeiro de 2011, e, após esse período, quando o órgão foi reconduzido à subordinação do Ministério da Justiça.

Quadro 1- O Arquivo Nacional no Plano Plurianual 2000-2003

2000-2003 - Avanço Brasil
Programa 0167: Brasil patrimônio cultural
Órgão responsável: Gabinete da Presidência da República
Objetivo: Conservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro
Ações: <ol style="list-style-type: none"> 1. Preservação do acervo do Arquivo Nacional 2. Implantação do Sistema de Informações Arquivísticas 3. Promoção de eventos sobre o valor da documentação custodiada 4. Reparcelhamento do Arquivo Nacional

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Quadro 2 - O Arquivo Nacional no Plano Plurianual 2004-2007

2004-2007 – Plano Brasil para Todos: participação e inclusão
Programa 1030: Democratização do acesso à informação arquivística governamental
Órgão responsável: Gabinete da Presidência da República
Objetivo: Garantir o pleno acesso à informação arquivística governamental com a finalidade de apoiar as decisões governamentais de caráter-administrativo e o cidadão na defesa dos seus direitos.
Público-alvo: Governo e sociedade
Ações: <ul style="list-style-type: none"> 4900 - Capacitação de Recursos Humanos na área de informação documental 2810 - Preservação do acervo do Arquivo Nacional 4282 - Sistema de atendimento ao usuário 2272 - Gestão e administração do programa

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Quadro 3 - O Arquivo Nacional no Plano Plurianual 2008-2011

2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade
Programa 1030: Democratização do acesso à informação arquivística governamental
Órgão responsável: Gabinete da Presidência da República
Objetivo: Garantir o pleno acesso à informação arquivística governamental com a finalidade de apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo e o cidadão na defesa dos seus direitos, bem como contribuir para a produção de conhecimento científico e cultural.
Público-alvo: Governo e sociedade
Ações: <ul style="list-style-type: none"> 4900 - Capacitação de Recursos Humanos na área de informação documental 2810 - Preservação do acervo do Arquivo Nacional 4282 - Sistema de atendimento ao usuário do Arquivo Nacional 2272 - Gestão e administração do programa

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Quadro 4 – O Arquivo Nacional no Plano Plurianual 2012-2015

2012-2015 – Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação
Programa 2020: Cidadania e justiça
Órgão responsável: Ministério da Justiça
Objetivo: Consolidar a política nacional de arquivos, modernizar os serviços arquivísticos governamentais e preservar o patrimônio arquivístico nacional de forma a harmonizar a responsabilidade do poder público com o direito constitucional dos cidadãos de acesso à informação e contribuir para a promoção do direito à memória e à verdade.
Público-alvo: Governo e sociedade
Iniciativas ¹⁴² : 03KQ- Consolidação da política nacional de arquivos e da rede nacional de cooperação e informações arquivísticas 03KR- Modernização e integração sistêmica dos serviços arquivísticos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal 03KS- Preservação, acesso e difusão do patrimônio arquivístico nacional.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

A opção metodológica de buscar a presença do Arquivo Nacional nos PPAs da União culminou nas seguintes observações:

- 1) O tratamento dado ao Arquivo Nacional e, portanto, aos documentos públicos produzidos, em sua maior parte, pelo Poder Executivo Federal, nos PPAs analisados, está em consonância com o entendimento dos governantes sobre a razão de ser dos arquivos públicos: “celeiro da história” ou “arsenal da administração” (BELLOTTO, 2014a, p. 58)¹⁴³.
- 2) Aparentemente, no PPA 2000-2003, a visão patrimonialista sobre o Arquivo Nacional é a principal orientadora da concepção do programa “Brasil Patrimônio Cultural”. O nome dado ao programa é condizente com a visão que se tinha do Arquivo e o objetivo a ser atingido pelo mesmo remete à preservação do patrimônio cultural brasileiro. O conjunto de ações estabelecidas para o programa, ou seja, as respostas às demandas do Arquivo fazem referência à defesa e valorização da documentação

¹⁴² Oliveira (2013, p. 32) explica que no PPA 2012-2015 “[...] cada programa temático se desdobra em objetivos, metas e iniciativas, sendo que os objetivos expressam o que deve ser feito por meio de um conjunto de iniciativas. Estas iniciativas identificam as entregas de bens e serviços à sociedade [...]”, sendo realizadas “[...] pela execução de um conjunto de ações orçamentárias indicadas apenas nas Leis Orçamentárias anuais”.

¹⁴³ Parece apropriado esclarecer que Heloísa Bellotto escreveu o texto em que trata da passagem dos documentos públicos da condição de “arsenal da administração” para a de “celeiro da história” em 1986. Ainda assim, suas observações têm elementos bem contemporâneos.

custodiada pela instituição. Todavia, é importante não deixarmos de considerar que uma importante guinada nos rumos do Arquivo Nacional foi dada com a transferência do órgão para a Casa Civil da Presidência da República, no ano de 2000 – mudança que contribuiu para o reaparelhamento do Arquivo Nacional e para o fortalecimento de sua atuação.

- 3) O programa que abrange o Arquivo Nacional no PPA 2004-2007 reflete a efervescência do tema “direito à informação” na sociedade brasileira que, ciente da obrigação imposta aos governos de fornecer informações, começa a exercer pressão pela aprovação de uma lei de acesso à informação nesse período. Tanto que, em 2003, é criado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas com o objetivo de “agregar organizações da sociedade civil sem vínculo partidário e pressionar o governo e a sociedade pela regulamentação do direito de acesso a informação pública, já previsto na Constituição Brasileira”¹⁴⁴. Naquele mesmo ano, o deputado federal Reginaldo Lopes apresentou o primeiro Projeto de Lei na Câmara (219/03) que regulamentava o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que dispõe sobre a prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública¹⁴⁵. Uma das consequências imediatas dessas ações foi a defesa, por parte da sociedade, da completa abertura dos arquivos (RODRIGUES, 2009). Nessa perspectiva, cabia ao governo federal começar a contemplar o problema do acesso à informação em um programa do PPA 2004-2007, destinado a garantir o pleno acesso à informação arquivística governamental com a finalidade de apoiar as decisões governamentais de caráter-administrativo e o cidadão na defesa dos seus direitos. Em nosso entendimento, o tratamento dado ao Arquivo Nacional no referido PPA demonstra que, aparentemente, o órgão poderia começar a ser visualizado como um arsenal da administração e instrumento para a defesa dos direitos do cidadão. A continuidade da pressão em prol da aprovação de uma lei de acesso fez com que, no PPA referente ao período de 2008-2011,

¹⁴⁴ Fonte disponível em: < http://www.informacaopublica.org.br/?page_id=2 > . Acesso em 28 jul. 2017.

¹⁴⁵ O referido PL foi transformado, após longa tramitação, na Lei nº 12.527/2011.

mantivessem inalterado o programa que contemplava as demandas do Arquivo Nacional.

- 4) O programa “Cidadania e Justiça”, que contemplou as demandas do Arquivo Nacional no PPA 2012-2015, continuou a focar na promoção do acesso à informação, já que as demandas da sociedade brasileira por transparência e acesso à informação continuaram no bojo da aprovação da Lei nº 12.527/2011. Consolidar a política nacional de arquivos foi uma das iniciativas estabelecidas para esse programa. Essa iniciativa, assim como as outras, comprovaria a entrega de bens e serviços à sociedade, mas o que nos causa estranhamento é o emprego do termo “consolidar” para uma política que sequer foi formulada. Questionamos por que um programa que se destina ao atendimento apenas das demandas do Arquivo Nacional, prevê uma iniciativa de âmbito nacional como “consolidar a política nacional de arquivos”, afinal, as políticas nacionais têm a dimensão de uma política de Estado de natureza abrangente, estabelecendo princípios, diretrizes e eixos norteadores de uma política pública em nível nacional e não apenas para determinados órgãos da esfera federal. Essas observações confirmam que “um conjunto de decisões governamentais no campo da informação – ou especificamente dos arquivos – não resulta necessariamente na constituição de uma política pública arquivística ou informacional. Essas políticas são mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços” (JARDIM, 2011a, p. 211).

Se, conforme aponta Aguilar (2012), os programas governamentais dão cumprimento às políticas públicas que precisam ser implementadas, ficam as seguintes questões: 1) os programas “Brasil Patrimônio Cultural”, “Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental” e “Cidadania e Justiça”, convergem para o alcance de metas destinadas ao desenvolvimento dos arquivos brasileiros, ou destinam-se mais ao atendimento das necessidades dos arquivos da esfera federal?; 2) como o Arquivo Nacional esperava consolidar uma política nacional, uma vez que, em nossa compreensão, os referidos programas - com ações, diga-se de passagem, bastante erráticas e sem continuidade - não

representaram um planejamento destinado a produzir mudanças substanciais na forma de condução do processo de desenvolvimento do conjunto dos arquivos brasileiros?

3.2.2 A política nacional de arquivos nos Relatórios da Direção-Geral do Arquivo Nacional

O Arquivo Nacional está inserido dentro de um programa no mapa estratégico da pasta à qual é vinculado. Os Relatórios da Direção-Geral da instituição apresentam, dentre outras coisas, os programas constantes nos PPAs anteriormente analisados sob a responsabilidade do Arquivo Nacional. É importante ressaltar que cada um dos programas e as ações deles decorrentes são incluídos no âmbito das ações institucionais orçamentárias, ou seja, no contexto das ações para as quais há previsão de orçamento público federal¹⁴⁶.

No que tange às percepções sobre o tratamento dado à política nacional de arquivos nos relatórios de gestão do Arquivo Nacional referentes aos exercícios de 2005 a 2015¹⁴⁷, identificamos que a referida política apresenta-se incluída no âmbito das ações institucionais não orçamentárias daquele órgão. É possível observar, também, que a política nacional de arquivos dá título à relação de atividades do Plenário, das Câmaras Técnicas e da coordenação do CONARQ no período de abrangência do relatório, dando a impressão de que todo o trabalho desenvolvido pelo Conselho deve ser tomado como a configuração da política nacional de arquivos ou pelo menos, como ações voltadas à sua formulação – o que, em nosso entendimento, é um equívoco.

Nos relatórios dos anos de 2006 e 2011, por exemplo, é mencionado que a aprovação pelo Plenário do CONARQ da NOBRADE e da norma e-ARQ Brasil (Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos¹⁴⁸); que o envio para apreciação do Ministro de Estado da Justiça de minuta de Decreto de Declaração como de Interesse Público e Social de acervos privados; que a parceria com alguns Estados para a realização de Oficinas Técnicas do CONARQ; que a elaboração da recomendação para o resgate de acervos documentais danificados por água; e que a publicação de resolução

¹⁴⁶ A constituição de um fundo orçamentário representa uma forma de garantia de recursos e destinação de verbas para uma área no orçamento de determinado período.

¹⁴⁷ Os Relatórios da Direção-Geral do Arquivo Nacional foram pesquisados no sítio eletrônico do órgão. A opção metodológica de realizar a análise a partir do relatório de 2005 deveu-se à indisponibilidade, dos referentes aos anos de 2000 a 2004.

¹⁴⁸ A NOBRADE cria um padrão para descrição de acervos arquivísticos históricos, viabilizando o intercâmbio de dados e informações via web. Já a norma e-ARQ BRASIL tem por objetivo orientar a implantação da gestão arquivística de documentos e fornecer especificações técnicas e funcionais, além de metadados, para orientar a aquisição e/ou a especificação e desenvolvimento de sistemas eletrônicos de gestão arquivística de documentos.

recomendando sua adoção pelos órgãos e entidades integrantes do SINAR, merecem destaque no campo da política nacional de arquivos. Todavia, como todas as atividades descritas são de cunho essencialmente técnico, é possível inferir que o CONARQ equipara o desenvolvimento de atividades técnico-normativas com a dimensão política de suas funções.

Em nosso entendimento, ações no campo da política nacional de arquivos, tomadas pelo CONARQ foram, conforme será demonstrado à frente: o apoio à realização da 1ª CNARQ; a análise e discussão dos resultados desse evento; a aprovação das versões do anteprojeto de lei que propõe alteração de dispositivos da Lei nº 8.159/1991; a disponibilização para consulta pública do referido anteprojeto; a análise das contribuições recebidas da sociedade civil e, finalmente, a aprovação da versão final do Projeto de Lei e encaminhamento ao Ministro de Estado da Justiça para instrução e posterior envio ao Congresso Nacional. Entretanto, tem-se a sensação que essa ação política ocorreu somente em função da realização da 1ª CNARQ – evento cujos desdobramentos obrigaram o CONARQ, por algum tempo, a desviar o foco de sua atuação técnico-normativa. Acreditamos que essa nova proposta de atuação do órgão serviu de oportunidade para que seus membros discutissem com mais afinco as práticas desenvolvidas pelo CONARQ e se elas estavam de acordo com o que a comunidade arquivística esperava do Conselho. Todavia, o foco nas questões políticas não foi mantido.

3.2.3 A política nacional de arquivos nas atas das Reuniões Plenárias do Conselho Nacional de Arquivos

Se a política nacional de arquivos parece ser tratada de forma rasa e ambígua nos PPAs e nos Relatórios da Direção-Geral do Arquivo Nacional, como ela se apresentaria nas atas das Reuniões Plenárias do CONARQ? Para averiguar tal questão, decidimos que seria oportuno dar continuidade a uma parte da metodologia adotada por José Maria Jardim que, entre os anos de 2007 e 2008, identificou e analisou as organizações, os instrumentos legais, os processos político-decisórios, “além de diversos atores, do Estado e da Sociedade Civil que, desde 1994, configuram o cenário no qual, supõe-se, deveria ser formulada, executada e avaliada a política nacional de arquivos” (JARDIM, 2008, p. 11).

Para tanto, o autor analisou as atas das Reuniões Plenárias do CONARQ - que são uma assembleia que tem o objetivo de reunir os membros do órgão durante determinado tempo para estudar, discutir ou resolver questões do interesse do setor - referentes aos primeiros 10

anos de sua atuação (1994-2006), classificando, a partir de categorias previamente determinadas, a frequência de temas abordados pelo órgão em suas sessões. A pesquisa de Jardim (2008) apontou que os temas “normas técnicas arquivísticas aprovadas pelo CONARQ”; “legislação arquivística brasileira” e o próprio “CONARQ” respondiam por 75% dos debates registrados nas atas daquele período - indicativo de que a política nacional de arquivos recebia um tratamento muito aquém do esperado por parte do CONARQ.

Curiosos sobre a manutenção ou alteração da situação identificada por Jardim (2008), demos continuidade à análise realizada por ele nas atas das Reuniões Plenárias do CONARQ, referentes ao período entre 2007 e 2016 – fase em que o órgão reuniu-se em 35 oportunidades¹⁴⁹. Tentamos utilizar exatamente as mesmas categorias usadas por Jardim (2008), contudo, percebemos que novas temáticas tomaram lugar nas discussões do Conselho. Sendo assim, optamos por repetir as categorias já utilizadas pelo autor, quando achávamos que se aplicava ao mesmo tema, incluindo novas categorias apenas quando fosse pertinente.

Tabela 1 – Temas abordados pelo Conselho Nacional de Arquivos entre 2007-2016

Categorias	Frequência	%
Normas técnicas arquivísticas aprovadas pelo CONARQ	53	40
Arquivos privados - declaração de interesse público e social	22	17
Legislação arquivística brasileira e correlata	14	11
Arquivos municipais	9	7
Projeto de lei que altera dispositivos da Lei nº 8.159/1991	8	6
Documentos eletrônicos	7	5
1ª CNARQ	7	5
CONARQ	4	3
Relações com outros organismos públicos na área de documentação e patrimônio	4	3
Arquivos estaduais	3	2
Denúncias contra o patrimônio arquivístico	2	1
Formação e capacitação de recursos humanos	1	0
Política nacional de arquivos	1	0
Subordinação dos arquivos	1	0

Fonte: Elaborado pela autora, 2017, baseado em Jardim (2008).

E possível perceber, por meio da análise da tabela 1, que a ênfase da agenda do CONARQ, no período compreendido entre 2007 e 2016, continuou concentrada na produção de normas técnicas e na reflexão sobre legislações de interesse do segmento arquivístico. Observou-se que a política nacional de arquivos continuou distante dos debates do Conselho,

¹⁴⁹ As atas das Reuniões Plenárias do CONARQ foram pesquisadas no sítio eletrônico do órgão. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/reunioes-plenarias.html>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

corroborando o entendimento de Jardim (2008, p. 12) de que o assunto é completamente periférico naquele órgão.

A manutenção dessa situação é, sem sombra de dúvidas, um acontecimento lamentável e que, em nosso entendimento, deveria ser alvo de provocação por parte da comunidade arquivística. Afinal, se cabe ao CONARQ ser o lugar da discussão política, da interlocução com o governo, com outros conselhos e segmentos de políticas públicas, por que ele não o faz? Se nem a realização da 1ª CNARQ¹⁵⁰ levou o órgão a manter-se engajado no processo de construção da política nacional de arquivos, o que mais o levará?

3.2.4 A política nacional de arquivos na literatura arquivística brasileira

Nos anos posteriores à promulgação da Lei nº 8.159/1991, houve vários esforços destinados a avaliar os impactos dessa lei no desenvolvimento do setor de arquivos brasileiro. Aparentemente, parece ter cristalizado nos textos que trataram sobre o tema a noção de que a Lei de Arquivos representa a própria política nacional de arquivos. Diante da nebulosidade dessa questão resolvemos observar o tratamento dado a essa política nos textos que a mencionam em seus títulos. Na verdade, nosso maior objetivo foi verificar se esses textos definiam a política nacional de arquivos e que aspectos sobre ela haviam sido enunciados pelos autores.

A busca por esses textos, realizada no mês de junho de 2017, no buscador de conteúdos *Google Acadêmico*, recuperou, entre artigos de periódicos, capítulos de livros, teses, trabalhos apresentados em eventos e documentos de acesso exclusivo em meio eletrônico, os seguintes materiais:

¹⁵⁰ Que teve como tema: “Por uma política nacional de arquivos”.

Quadro 5 – Textos que mencionam o termo “política nacional de arquivos” no título

Autor	Título	Data
José Maria Jardim	Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006)	2008
José Maria Jardim	Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada	2011
José Maria Jardim	Em torno de uma política nacional de arquivos : os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011)	2012
Jaime Antunes da Silva	A política nacional de arquivos : a ação do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos	1996
Jaime Antunes da Silva	Por uma política nacional de arquivos	1999
Ana Márcia Lutterbach Rodrigues	Política nacional de arquivos : bases conceituais, ações e problemas	2012
Ana Márcia Lutterbach Rodrigues	Sobre a formulação e assunção de uma política nacional de arquivos no Brasil	2014
Franciele Simon Carpes e Denise Molon Castanho	A política nacional de arquivos na perspectiva das universidades federais do Rio Grande do Sul	2011
Diego Barbosa da Silva	Onde está a sociedade civil na política nacional de arquivos ?	2015
Tauã Lima Verdán Rangel	Tessituras à política nacional de arquivos públicos e privados : ponderações ao Decreto nº 4.073/2002	2016

Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Foi possível observar que apenas dois, dos dez textos analisados, mostraram-se preocupados em apresentar uma definição da política mencionada nos títulos e, em alguns

casos, também nas palavras-chave¹⁵¹. José Maria Jardim, autor de três desses artigos, apresentou em dois deles grande preocupação em ressaltar a inexistência da política nacional de arquivos e a dificuldade do Estado brasileiro em estruturá-la. O autor dedicou-se a esclarecer a conexão entre as políticas públicas arquivísticas e as políticas públicas de informação, apresentando, separadamente, em dois dos artigos publicados, o conceito de uma e outra. Todavia, o mesmo não ocorreu em relação à política nacional de arquivos.

Jaime Antunes da Silva discorreu, por sua vez, no primeiro de seus dois textos citados no quadro cinco, sobre o Arquivo Nacional, o SINAR e o CONARQ e suas câmaras técnicas e setoriais. O autor referiu-se à política nacional de arquivos em apenas dois momentos, quando relatou que “cumpram ao Arquivo Nacional atuar de forma integrada, no sentido de exercer as suas funções técnico-normativas no acompanhamento da política nacional de arquivos públicos e privados” e quando a definiu e registrou suas finalidades. No segundo artigo, por sua vez, o autor dedicou-se a relatar as finalidades e competências das instituições arquivísticas públicas e do CONARQ no bojo da Lei nº 8.159/1991, apresentando, à guisa de conclusão, uma síntese dos problemas identificados no universo arquivístico brasileiro, sem fazer, no entanto, nenhuma menção ao fato de que esses problemas poderiam ser resultantes da ausência dessa política, que só foi mencionada mesmo no título do referido texto.

Ana Márcia Rodrigues - embora tenha se dedicado na tese e no artigo a ressaltar a fundamentalidade da existência de uma política nacional de arquivos que oriente e faça com que se cumpra a Lei de Arquivos e em identificar os problemas para a formulação e assunção dessa política pelo poder público brasileiro - optou por esclarecer apenas em termos gerais o que é uma política nacional, apresentando em seguida os objetivos e objetos de uma política nacional de arquivos¹⁵². A autora acabou por mesclar a reflexão sobre uma política nacional de informação e de arquivos e adicionar novos termos à discussão, como por exemplo: política nacional voltada para a transparência e ao controle social do Estado brasileiro (Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação) e política presidencial de informação – segundo a autora, identificada implicitamente às leis publicadas nos últimos anos no Brasil.

Franciele Carpes e Denise Castanho apresentaram os resultados referentes à pesquisa que buscou identificar a visão dos arquivistas das universidades federais do Rio Grande do Sul quanto à política nacional de arquivos. As autoras dedicaram uma seção a essa política e nela registram um conceito fortemente baseado em Silva (1996). O texto das autoras suscitou em nós as seguintes indagações: as políticas arquivísticas e de gestão documental das

¹⁵¹ Palavras representativas do conteúdo do texto.

¹⁵² O artigo é uma síntese da discussão estabelecida pela autora em sua tese de doutorado.

universidades federais brasileiras se enquadram no contexto das políticas públicas ou no âmbito das políticas institucionais?

Diego Silva, por seu lado, buscou analisar a participação da sociedade civil brasileira na política nacional de arquivos. O autor pretendeu com isso colaborar para uma reflexão sobre a importância da participação social para a definição da política nacional de arquivos e não desenvolver reflexão sobre essa política. Já Tauã Rangel estabeleceu, como objetivo de seu texto, a análise da política nacional de arquivos públicos e privados. Porém, para tanto, o autor mesclou pitorescamente ao longo do texto os temas “política nacional do meio ambiente” e “meio ambiente e patrimônio cultural” com “política nacional de arquivos públicos e privados” e “Decreto nº 4.073/2002”. No que diz respeito aos dois últimos assuntos, o autor limitou-se a apenas apresentar detalhadamente as finalidades e competências do CONARQ e do SINAR - deixando ao leitor a desconcertante sensação de que as ponderações sobre a política nacional de arquivos ficariam para uma próxima oportunidade.

Em suma, a análise dos textos que mencionam o termo “política nacional de arquivos” no título nos permitiu concluir que o título escolhido pelos autores para seus trabalhos e suas escolhas metodológicas nem sempre refletem o conteúdo dos mesmos. No que diz respeito, especificamente, a alguns artigos, e não à totalidade deles, observamos também que: 1) comumente, a legislação é tomada como política pública em seu conceito genuíno; 2) a falta de uniformidade no uso dos termos caros à nossa área é uma realidade; e 3) a futura política nacional de arquivos parece mais subentendida que compreendida.

Assim, conforme aponta Jardim (2013), o escasso adensamento sobre o tema das políticas públicas arquivísticas na literatura da área é um fato. Dessa forma, acreditamos - no que diz respeito, especificamente, à política nacional de arquivos - que o uso desse termo no título de artigos deve ser sempre cauteloso, pois pode induzir o leitor a buscar nessa literatura algo que não atenderá suas expectativas de pesquisa, além de criar uma confusão entre aquilo que não existe e o que existe realmente.

Creemos que essa falta de clareza e precisão - que, conseqüentemente, leva à falta de uniformidade no uso dos termos caros a uma área - talvez ocorra na Arquivologia por três motivos: 1) porque o uso cuidadoso da terminologia ainda é pouco observado no setor; 2) porque não há aprofundamento suficiente sobre o assunto na literatura e; 3) porque os órgãos públicos que via de regra possuem um entendimento mais qualificado do tema não demonstram clareza ao abordá-lo. Essa realidade, apontada por José Maria Jardim em alguns de seus textos, impõe a necessidade de que a polissemia que caracteriza o tema das políticas públicas no setor arquivístico seja evitada pelos que se propõem a escrever sobre o tema, pois

embora seja “sempre possível utilizar-mos o aparelho conceptual de outras disciplinas aplicando-o analogicamente aos dados de um campo de estudo diferente [...]” (EASTON, 1968, p. 20), isso deve ser feito com cuidado, observando-se sempre que num campo de conhecimento que se apresenta como sólido, um termo não pode ter significados que dependerão do contexto. Urge, portanto, que a Arquivologia leve em consideração essa advertência, de modo a superar “[...] dificuldades motivadas por diferenças de linguagem, perspectivas e expectativas em relação ao método – conceitos comuns para fenômenos diferentes, diferentes conceitos para fenômenos quase idênticos” (EASTON, 1968, p. 15-16).

4 A INSERÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As conferências nacionais de políticas públicas são espaços democráticos utilizados por diversificados setores da sociedade para a proposição, discussão e avaliação de políticas públicas. Setores como o da saúde, educação e assistência social utilizam-nas há bastante tempo para discutir questões importantes que afetam cada uma dessas áreas. Enquanto algumas conferências alcançam grande destaque e efetividade - como no caso da histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde, cujo relatório final embasou a elaboração do artigo 196 da Constituição Federal de 1988 e lançou os princípios para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) -, outras, infelizmente, não obtêm tanto êxito.

O segmento arquivístico brasileiro, cuja principal instituição pública data do século XIX, adentrou tardiamente nessa experiência participativa, tendo conseguido realizar sua primeira e única conferência nacional apenas no ano de 2011.

4.1 O papel da 1ª Conferência Nacional de Arquivos no processo de construção de uma política de Estado para os arquivos brasileiros

No dia 2 de janeiro de 2011 - seis dias antes do aniversário de 20 anos da Lei de Arquivos, a comunidade arquivística brasileira foi surpreendida com a notícia da transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça, após pouco mais de dez anos de permanência da instituição na estrutura da Casa Civil da Presidência da República¹⁵³. A decisão do governo, tomada à revelia das entidades e profissionais do setor, provocou o posicionamento contrário do segmento arquivístico diante do que chamaram de “retrocesso” para o Arquivo Nacional e para o setor de arquivos brasileiro. Iniciou-se, assim, uma mobilização inédita que solicitava não só a permanência do Arquivo Nacional na Casa Civil, mas também a formulação da política nacional de arquivos – aguardada pelo segmento arquivístico desde a promulgação da Lei de Arquivos, no início da década de 1990.

Os avanços políticos e orçamentários alcançados pelo Arquivo Nacional, enquanto esteve vinculado à Casa Civil, foram utilizados como principal argumento na defesa da manutenção do Arquivo nesse órgão. Tais alegações davam conta que, enquanto esteve ligado

¹⁵³ A transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça foi, na verdade, um retorno, pois antes de pertencer à estrutura básica da Casa Civil, o Arquivo foi vinculado àquele Ministério. É importante ressaltar que a extinção de ministérios e secretarias, o agrupamento de pastas ou mesmo a transferência de órgãos de um ministério para outro, é algo bastante comum, especialmente em cenários de transição de poder.

à Casa Civil, o Arquivo Nacional: 1) se desenvolveu em termos de estrutura física e de recursos humanos; 2) obteve mais poder normativo e de influência sobre o Poder Executivo Federal; e 3) conseguiu a transferência dos documentos originários dos órgãos de segurança militar para as suas dependências.

A AAB, confirmando a importância dos colegiados de representação profissional para o processo de construção de políticas públicas, manifestou publicamente sua opinião enviando uma carta, ao então Ministro-Chefe da Casa Civil, Sr. Antônio Palocci, na qual pontuava a pertinência da permanência do Arquivo Nacional na Casa Civil devido à conformidade das ações da pasta com a preservação dos documentos públicos - fato que não acontecia em relação ao Ministério da Justiça. Na verdade, os atores contrários à decisão do governo temiam que com a recondução do Arquivo Nacional ao Ministério da Justiça, os progressos obtidos fossem se perdendo e os avanços, ainda por vir, sequer chegassem a acontecer, sobretudo por que o poder da Casa Civil é comparativamente maior ao do Ministério da Justiça. Além disso, os temas tratados pelo Ministério da Justiça apresentavam-se muito distantes das matérias de interesse dos arquivos. Para um de nossos entrevistados:

[...] esta mudança não foi boa porque o Arquivo já tinha estado muito tempo na Justiça. A configuração do Ministério da Justiça não tem se alterado muito ao longo do tempo. E a pauta dele é a segurança pública. É a grande questão, são políticas ligadas à segurança, os mais diversos matizes e frentes e, então realmente não foi uma mudança boa [...]. Ainda que tenha tido esta oportunidade de fazer a conferência [...] (Aqc).

A partir daí, a transferência acabou por levantar uma discussão, que dividiu opiniões, sobre o posicionamento das instituições arquivísticas na estrutura das administrações públicas. O ponto de vista majoritário defendia que os arquivos públicos deveriam estar vinculados a pastas ou estruturas similares à Casa Civil, porque a proximidade das instâncias de poder garantiria certo prestígio e, quem sabe, maior possibilidade de reconhecimento destas instâncias no âmbito das administrações públicas. Baseando-se nessa linha de argumentação, parece natural que a transferência do Arquivo Nacional fosse vista como “[...] um retrocesso político, gerencial e científico” (JARDIM, 2011b) para a área – visão em geral compartilhada com setores vitimados por decisões semelhantes. Incitados a comentar o assunto, alguns de nossos entrevistados emitiram as seguintes opiniões:

[...] Quando o Arquivo Nacional foi para a Casa Civil, os demais estados pensaram em fazer a mesma coisa [...]. Houve um entendimento para que todos os arquivos estivessem linkados à Casa Civil pensando em recursos financeiros, principalmente. É claro que a hora que você tem recursos você consegue fazer grandes projetos e a visibilidade vai acontecendo (Avc).

[...] para marcar uma presença política, o Arquivo Nacional junto à Casa Civil era muito mais interessante [...]. Talvez pudesse ser mais atuante. Junto ao Ministério da Justiça você vê assim, é a mesma coisa que botar o Arquivo Nacional do lado da Polícia Federal. Quer dizer, a Polícia Federal é muito mais efetiva nas suas ações que o colega do lado que é o Arquivo Nacional [...]. Eu acho que neste sentido foi uma perda, foi um retrocesso ter saído da Casa Civil para o Ministério da Justiça (Dcc).

Bem, a transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça, o que é que trouxe? Uma perda de prestígio para a instituição [...]. Isso se tornou um órgão de um ministério como outro qualquer. [...] coisa que quando ele estava na Casa Civil não havia isso, porque ele estava em um *status* superior [...]. E, então, algumas prerrogativas que já poderiam ter conquistado e não ter nem sequer reivindicado, tornou mais frágil, vamos dizer, quando o Arquivo Nacional foi para o Ministério da Justiça. Eu acho muito ruim. A única coisa que eu acho pior do que ficar no Ministério da Justiça é ir para o Ministério da Cultura [...]. Porque o Ministério da Cultura no Brasil não é visto como política de Estado. Porque os arquivos não são políticas de governo, eles são política de Estado (Pdc).

Heloísa Bellotto, contudo, explicitou no texto de Melo (2011) que a transferência não deveria provocar tanto temor no meio arquivístico, pois a vinculação dos arquivos a níveis mais estratégicos da administração pública não levava necessariamente à valorização desses órgãos pelo governo. Para a autora, era mais importante o recebimento de verbas que possibilitassem o desenvolvimento dos arquivos e a capacitação dos funcionários, de modo que a sociedade fosse satisfatoriamente atendida, independente da vinculação administrativa.

Os professores e alunos do Curso de Arquivologia da UnB, que utilizaram o momento para debater o assunto compartilhavam de certa forma, da opinião de Heloísa Bellotto, avaliando que as experiências de outros países demonstravam que “[...] as particularidades político-administrativas e culturais de cada país, e as suas concepções sobre os arquivos, incidem na posição ocupada pelo órgão na estrutura de cada país [...]”¹⁵⁴. Sendo assim, o posicionamento das instituições arquivísticas seria de certa forma, um debate secundário, pois seria necessário sempre levar em conta as especificidades de cada administração. Opinião que para nós, parece fazer sentido, especialmente se levarmos em conta que:

¹⁵⁴ Redimensionamento da Importância e do papel do Arquivo Nacional nas políticas e informação do Estado brasileiro. Disponível em: < <http://departamentocienciainformacao.blogspot.com.br/2011/01/movimento-em-prol-do-arquivo-nacional.html>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

[...] Nos países em que os arquivos “mostram sua face” de maneira clara e evidente, seu uso faz-se de forma eficiente; já nos países que tardaram em reconhecer-lhes a importância no fluxo, na transferência e na utilização da informação, torna-se difícil “achar” seu caminho (BELLOTTO, 2014b, p. 221).

Parece razoável pensar, portanto, que a conscientização sobre a essencialidade dos arquivos para o cidadão¹⁵⁵, para o fortalecimento do Estado e para o desenvolvimento científico e cultural da nação é o que, de fato, determina o desenvolvimento da área e incentiva a formulação e implementação de políticas públicas arquivísticas. Nesse sentido, não parece ser absolutamente fundamental que as instituições arquivísticas estejam exclusivamente vinculadas ao nível estratégico da Administração Pública - muito embora se admita a pertinência de tal vinculação, mas sim que, primordialmente, elas sejam valorizadas pelo governo e pela sociedade¹⁵⁶ como instâncias importantes, dentre outras coisas, para a transparência da gestão pública e para a cidadania (BELLOTTO, 2014b)¹⁵⁷. Verificamos que alguns de nossos entrevistados partilham dessa opinião:

[...] O lugar (a vinculação administrativa) é importante, mas não importa o lugar se o dirigente que está conduzindo a instituição não tem esta visão, de achar que ali é um lugar de conhecimento e de que todo mundo tem que fazer o que eles estão mandando e estão dizendo, estão orientando tecnicamente (Aqc).

Eu sempre entendi que a situação ideal seria de uma vinculação com um órgão que tivesse um posicionamento estratégico, por exemplo, a Casa Civil ou o Ministério do Planejamento. Porque o Ministério do Planejamento tem uma ação sistêmica, ele tem políticas sistêmicas para todos os ministérios [...]. Mas, o que eu penso é o seguinte: se o cara te dá apoio político não interessa se você está na Justiça ou no Planejamento. Claro que tem toda uma questão simbólica também de você estar num órgão estratégico, porque se o órgão está numa posição estratégica o governo está dizendo: olha isso aqui para mim é estratégico! Agora não adianta você estar na Casa Civil ou no Planejamento se o cara que está lá não entende qual é a missão dos arquivos (Clc).

[...] a posição do Arquivo Nacional em diversas partes do mundo é muito variada. E então você tem vinculado a diferentes ministérios, com resultados também diferentes [...]. Claro que se você tem no Ministério da Justiça, que é o menos evidente nos outros países, onde você tem muito vínculo no Ministério da Cultura ou ministérios mais administrativos [...]. Eu acho que talvez esta posição no Ministério da Justiça, ela deu um caráter mais de judicialização aos tópicos. É como se os arquivos estivessem situados mais na esfera do direito, do campo probatório do que de pensar os arquivos como um segmento de cultura material, se você tem os arquivos ligados ao Ministério da Cultura, por exemplo. Ou se você tivesse os

¹⁵⁵ Que dele “[...] se pode valer para cobrar de pessoas e instituições os deveres que elas têm a cumprir” (BELLOTTO, 2014b, p. 221).

¹⁵⁶ É preciso deixar claro a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o tema que permitam criar um quadro das realidades vivenciadas por arquivos posicionados em diferentes níveis da administração pública brasileira.

¹⁵⁷ Heloísa Bellotto escreveu o texto em que trata da imagem do arquivista na sociedade em 1996. É curioso observar que os temas tratados pela autora na década de 1990 apresentam-se como extremamente atuais.

arquivos ligados mais ao ministério de administração, como o Planejamento [...] (Csc).

Controvérsias à parte, Jardim (2011b) lembrou, à época, que o Arquivo Nacional, mesmo vinculado à Casa Civil por pouco mais de dez anos, não conseguiu superar os obstáculos que o impediam de atuar de forma eficiente, por exemplo, na gestão de documentos do Poder Executivo Federal ou no desenvolvimento do SINAR. Para o autor, o desempenho do Arquivo Nacional encontrava-se muito aquém do esperado para um órgão que tem a responsabilidade de acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Embora a vinculação do Arquivo Nacional fosse uma questão importante a ser discutida naquele momento, outras se apresentavam como tal, sendo a ausência de uma política de Estado para os arquivos públicos e privados - após vinte anos da promulgação da Lei de Arquivos - uma delas, já que sua falta afetava de forma considerável o setor arquivístico, demonstrando que programas, metas e estratégias de ação não estavam sendo traçados em prol do desenvolvimento do setor.

Se o que define uma política pública é um problema público¹⁵⁸, pode-se dizer que a transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça trouxe à tona uma questão que, enfim, introduziria novamente os arquivos no processo de políticas públicas. Vale ressaltar, porém, que a busca pela solução do problema deveria surgir da interação entre os atores públicos (o governo federal) e os atores privados (os grupos de interesse, os atores do conhecimento e as universidades detentoras de cursos universitários de Arquivologia). Cientes disso, representantes da AAB, da Associação dos Arquivistas do Estado do Rio de Janeiro, do Sindicato Nacional dos Arquivistas e Técnicos de Arquivo, da Associação dos Servidores do Arquivo Nacional, da Associação Brasileira de Antropologia, do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, da Casa de Oswaldo Cruz, do Museu de Astronomia e Ciências Afins, da Associação Nacional de Professores Universitários de História, da Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência/Rio, além de outros profissionais atuantes na área reuniram-se, no Rio de Janeiro¹⁵⁹ - atendendo à convocação da Escola de Arquivologia da UNIRIO, para debater

¹⁵⁸ É importante lembrar que a elaboração de uma política pública se justifica, geralmente, pelo reconhecimento de determinada questão como um problema social que os poderes públicos se dispõem a enfrentar. A política nacional de arquivos foi considerada, nesse sentido, um debate importante e necessário, já que os arquivos são instrumentos essenciais para o fortalecimento da transparência dos atos públicos, da cultura e da cidadania.

¹⁵⁹ A notícia da transferência do Arquivo Nacional mobilizou instituições e profissionais atuantes no setor arquivístico em outros estados do Brasil. As ações mais visíveis acabaram por se concentrar, em um primeiro momento, na cidade do Rio de Janeiro porque é lá que se encontra a sede do Arquivo Nacional e as instituições nas quais atuavam as lideranças do Movimento pela Permanência do Arquivo Nacional na Casa Civil.

sobre a transferência do Arquivo. Nesse encontro, procurou-se discutir sobre o posicionamento dos arquivos no nível estratégico da Administração Pública e sobre a política nacional de arquivos.

Assim, embora a transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça pudesse demonstrar a pouca expressão da instituição na vida política nacional, essa deliberação acabou na verdade promovendo algo positivo: a reorganização dos atores arquivísticos a favor da solução dos problemas da área. Portanto, é possível afirmar que as ações empreendidas pela comunidade arquivística¹⁶⁰ deram à transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça, a visibilidade necessária – o que acabou revelando as demandas reprimidas¹⁶¹ do setor e os percalços a vencer. Uma dessas demandas era a ausência de uma política nacional de arquivos, um problema público que, naquele contexto, acabou sendo transformado em bandeira do setor.

O resultado mais concreto desta mobilização foi, sem sombra de dúvidas, a convocação pelo Ministro da Justiça, Sr. José Eduardo Cardozo, de uma conferência nacional para discutir e propor diretrizes para a formulação da política nacional de arquivos. Assim, ainda que a transferência tenha sido concretizada, a mobilização da categoria atuante nos arquivos pode ser vista, conforme aponta um dos entrevistados, como um saldo extremamente positivo deste processo:

Ainda é uma classe que tem suas diferenças, suas divisões. Mas a conferência foi um estímulo para que a gente deixasse de lado estas diferenças internas e se mobilizasse para alguma coisa maior (Dcc).

Não há dúvidas que a convocação da 1ª CNARQ gerou muitas expectativas na comunidade arquivística, pois aquela era a oportunidade aguardada para que, passados muitos anos, as demandas dos arquivos voltassem ao debate institucionalizado de maneira que, mais à frente, fossem sintetizadas e encaminhadas aos órgãos responsáveis, culminando, quem sabe, na formulação da aguardada política nacional de arquivos. É conveniente salientar que a

¹⁶⁰ Envio de carta ao então Ministro da Casa Civil, Sr. Antônio Palocci, solicitando a manutenção do Arquivo na estrutura da Casa Civil, elaboração de petição pública, realização de reuniões nas diversas escolas de Arquivologia de todo o país, abraço simbólico ao Arquivo Nacional, assembleia dos servidores do Arquivo Nacional, envio de notas à imprensa e criação do Movimento pela Permanência do Arquivo Nacional na Casa Civil – mais tarde renomeado como Movimento em Prol do Arquivo Nacional e da Política Nacional de Arquivos.

¹⁶¹ No âmbito desta pesquisa, demandas reprimidas são os diversos problemas do setor de arquivos que, quase nunca, foram inseridos na agenda governamental brasileira, em função de nunca terem sido reconhecidos como problema pelo governo ou mesmo por que sua inserção na pauta poderia representar alguma ameaça aos interesses de alguns atores públicos, uma vez que os arquivos guardam provas de ações que podem comprometer muitos agentes públicos.

mobilização dos atores arquivísticos não se deu em função da formulação da política nacional de arquivos. Esta era uma questão secundária em um primeiro momento - todavia, ganhou força a partir da convocação da conferência.

Em nossa concepção, ainda que a conferência tenha sido resultante muito mais da pressão dos atores arquivísticos do que da vontade política do Ministro da Justiça, nada tira o mérito de sua constituição num momento em que as demandas dos arquivos não ocupavam nenhum espaço na agenda do governo¹⁶². Nossos entrevistados opinaram sobre o que, de fato, motivou a convocação da conferência:

Bom, eu acho que, naquele momento, em que aparece a ideia da conferência de arquivos, não foi nem sugestão do ministro, foi alguém que esteve na reunião com ele, quando ele esteve no Rio de Janeiro e, em decorrência de uma mobilização grande que houve da área, de instituições, associações científicas, acadêmicas, com a mudança do arquivo da Casa Civil para o Ministério da Justiça [...] (Aqc).

[...] foi mais ou menos, digamos um consolo para a categoria que na época se mobilizou e reivindicou que o arquivo permanecesse na Casa Civil e o ministro então, acho que para contentar a categoria, ele chamou para a 1ª CNARQ (Avc).

Na verdade, eu interpreto que a saída da conferência para o ministro era uma forma de saída política para ele, para não enfrentar o confronto. Isso é a minha opinião. O Ministério da Justiça não tinha, não tem e nunca terá uma proposta para o Arquivo Nacional [...] (Pdc).

Eu acho que ele foi pressionado [...]. Acho que foi resultado de uma pressão salutar, louvável, de pessoas comprometidas com a área [...] (Csc).

[...] Não foi o fato de o ministro ter conhecimento das questões da área, da necessidade de uma política. Era uma demanda mesmo, uma crise que se instalou e que o ministro quis ouvir as pessoas da área e convocou-se uma reunião com o ministro [...]. E ele nessa reunião imagino eu, deve ter imaginado que era necessário realmente ter uma discussão mais ampla [...] (Clc).

Bom, naquela época, a lei brasileira de arquivos, a 8.159/1991, estava completando 20 anos [...] e a comunidade arquivística estava demandando já há muito tempo uma alteração da lei, porque se precisava também efetivar uma política nacional que não estava consolidada. Não estava nem implementada e nem consolidada [...]. Mas houve uma pressão muito grande do conjunto da comunidade que já estava com 17 cursos superiores de Arquivologia. [...] Obviamente, o ministro não entendia nada daquilo [...] e ele disse, bom então vamos fazer uma conferência. Vamos reunir estas pessoas e vamos tirar daí alguma coisa e depois, sob o comando de alguma pessoa lá do ministério e da confiança dele, fazer realmente a alteração da lei [...] (Dcc).

¹⁶² Para Pogrebinski e Santos (2011), a realização das conferências, bem como a efetivação de seus resultados, não é respaldada por leis, mas sim por vontade política - um elemento fundamental neste cenário.

Ao analisarmos a questão das motivações da convocação da conferência sob outra ótica, constatamos que, apesar de tudo, “[...] houve um entendimento comum sobre a possibilidade de uma conferência nacional servir como importante suporte para a formulação de políticas públicas para a área”, sendo este o principal papel desempenhado pela 1ª CNARQ e a nomeação de uma comissão organizadora para elaborar o projeto da conferência, o primeiro passo dado nessa direção (BRASIL, 2012, p. 9).

O projeto da conferência foi concluído pela comissão organizadora já em maio de 2011 e colocado em consulta pública pelo CONARQ, por determinação do Ministro da Justiça, até o dia 13 de junho do mesmo ano. As sugestões recebidas nesse processo foram consolidadas e a versão final do projeto discutida pelo Plenário do CONARQ na 61ª Reunião Plenária do órgão, realizada no dia 12 de julho de 2011 (BRASIL, 2012). Ao que parece, o processo de encaminhamento da preparação da conferência seguia na perspectiva do diálogo, todavia, é possível encontrar, na internet, considerações de um grupo que elaborou um abaixo-assinado no site “*Petição Pública*”. Nele o grupo acusava a comissão organizadora do projeto da conferência de não ter apresentado ao Plenário do CONARQ diversas contribuições apresentadas durante a consulta pública, o que impossibilitou que fossem levadas em consideração. O grupo também criticava a composição da comissão organizadora, composto somente por profissionais do Rio de Janeiro; o exíguo prazo para a realização das conferências regionais; a desproporção de delegados por região; a ausência de integração com outras áreas que discutem o acesso à informação e a restrição de participação da sociedade na conferência¹⁶³.

Polêmicas à parte, a 1ª CNARQ foi convocada pela Presidência da República, por meio de um decreto, com a finalidade principal de discutir, propor e deliberar sobre diretrizes para a elaboração da política e do plano nacional de arquivos (BRASIL, 2012). É relevante ressaltar, portanto, que não foi estabelecido como objetivo da conferência definir a política nacional de arquivos, mas sim propor “[...] parâmetros para a definição e implementação dessa política [...]” (JARDIM, 2012b, p. 6).

¹⁶³ Fonte: Abaixo-assinado carta de reflexões e propostas para a 1ª Conferência Nacional de Arquivos. Disponível em: < <http://www.peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=cnarq>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

4.1.2 Configurações da 1ª Conferência Nacional de Arquivos

Seguindo um modelo semelhante ao de outras conferências, a 1ª CNARQ foi estruturada em duas etapas. Logo, a etapa nacional, realizada em Brasília, no período de 15 a 17 de dezembro de 2011, foi antecedida por conferências nas cinco regiões do país (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste) que serviram para debater e aprovar propostas prévias para a discussão mais abrangente realizada em Brasília. É importante ressaltar que a regionalização das discussões possibilitou que variados segmentos do setor arquivístico de todo o país discutissem e expusessem suas diferentes demandas, sendo este um ganho inquestionável (BRASIL, 2012).

Coube, à comissão organizadora do evento, a elaboração do documento base que orientou o debate das questões presentes nos eixos-temáticos, a organização, supervisão e promoção da conferência, o acompanhamento do processo de sistematização das proposições, a aprovação do relatório final e o posterior encaminhamento ao Ministro da Justiça. As discussões nas duas etapas aconteceram a partir dos seguintes eixos temáticos:

- I. Regime jurídico dos arquivos no Brasil e a Lei nº 8.159/1991;
- II. A administração pública e a gestão de arquivos;
- III. Políticas públicas arquivísticas;
- IV. Acesso aos arquivos, informação e cidadania;
- V. Arquivos privados e;
- VI. Educação, pesquisa e recursos humanos para os arquivos.

O desenho institucional escolhido para o encontro, organizado em plenária de abertura, grupos de trabalho e plenária final favoreceu, conforme aponta Petinelli (2013), os espaços de deliberação e tomada de decisão, sendo possível inferir que esta escolha pode ter sido feita em função do cumprimento dos objetivos da conferência, quais sejam:

- I. Mobilizar e articular diferentes segmentos e setores do campo arquivístico em diferentes esferas, níveis e regiões do país;
- II. Analisar os marcos legais e institucionais e os desafios enfrentados no campo arquivístico, visando à construção de uma proposta de política nacional de arquivos; e
- III. Propor ao Governo Federal um conjunto de diretrizes e ações destinadas a orientar a formulação e implementação da política nacional de arquivos (BRASIL, 2012, p. 60).

A análise dos objetivos apresentados permite observar que, enquanto o primeiro objetivo estabelecido buscava fortalecer a participação dos atores arquivísticos - uma categoria marcada por certo isolamento -, o segundo e o terceiro objetivos procuravam, respectivamente, avaliar¹⁶⁴ a área sob o ponto de vista de sua legislação e propor a criação de diretrizes que embasem a formulação de uma política de Estado para os arquivos brasileiros (SOUZA, 2013). Comparando os mesmos com os resultados alcançados até o presente momento, é correto afirmar que os dois primeiros objetivos foram atingidos, enquanto o terceiro não se materializou completamente, conforme apontam alguns dos entrevistados:

Olha, eu acho que a conferência foi plena de realizações em relação a estes objetivos. Mobilizar a comunidade, revisar os marcos legais e propor ao governo federal medidas e ações [...]. A mobilização foi muito boa, considerando o histórico de uma comunidade profissional com muitas assimetrias, muito dispersa. Enfim, com uma trajetória de pouca visibilidade, pouca percepção social, de capacidade de compreensão, de percepção da sociedade sobre o tema, sobre a área, então, eu acho que houve uma mobilização muito grande da comunidade durante as conferências regionais e na conferência final central [...] (Aqc).

Por ser uma primeira conferência eu acho que a gente conseguiu mobilizar bastante pessoas. E também como resultado da conferência eu acho que a gente conseguiu pensar subsídios para o governo federal [...] (Avc).

Eu acho que a Conferência Nacional de Arquivos foi um marco para nós todos (Clc).

Eu acho que a conferência atingiu os objetivos quando o ministro instituiu esta participação. Só que, o que a gente vê, é que houve muita demora de tudo. Houve uma demanda e, então, isso talvez tenha perturbado um pouco (Dcc).

A experiência da 1ª CNARQ foi muito valiosa para a articulação do campo arquivístico a nível nacional. Sua convocação já partia da proposta de ser uma primeira tentativa de articular nacionalmente a discussão sobre uma política de Estado para os arquivos. Avançou ainda na discussão sobre os marcos legais e institucionais para a formulação de uma política (Dvc).

O primeiro [objetivo] em relação à área se conseguiu sim alcançar [...]. O segundo foi uma questão da constituição. O que foi proposto lá e foi muito discutido foram as propostas, as mudanças na lei e no decreto. E estas mudanças foram elencadas, então atingiu o objetivo [...]. O terceiro que são as diretrizes, e vamos dizer, para configurar um plano de ação, estas, vamos dizer assim, teve muitas recomendações no final, mas elas não viraram um todo, capaz de se tornar uma diretriz para um plano de ação ou para uma agenda [...]. De qualquer maneira, a conferência neste ponto, atingiu boa parte dos seus objetivos (Pdc).

¹⁶⁴ Para Souza (2013, p. 63) este é um objetivo bastante pertinente, uma vez que “[...] sem a identificação da situação a tratar, pode-se formular proposições desconectadas da realidade” e, portanto, impraticáveis.

4.1.3 A etapa regional da 1ª Conferência Nacional de Arquivos

A etapa regional da conferência ocorreu no mês de outubro, nas cinco regiões do país, mobilizando pouco mais de 400 participantes¹⁶⁵ que aprovaram propostas prévias destinadas a orientar a discussão mais ampla realizada na etapa nacional. Foram duas as categorias de participação: 1) participantes com direito a voz e a voto, nos GTs e nas Plenárias, estando habilitados a se candidatarem como delegados para a conferência nacional; e 2) observadores, com direito somente a voz nos GTs e nas Plenárias¹⁶⁶ (BRASIL, 2012).

Quadro 6 - Participantes da etapa regional da 1ª Conferência Nacional de Arquivos

Regional	Data	Cidade	Participantes	Observadores
Norte	21 e 22 out.	Manaus	16	05
Nordeste	17 e 18 out.	Salvador	90	23
Sudeste	20 e 21 out.	Belo Horizonte	103	50
Sul	21 e 22 out.	Porto Alegre	67	24
Centro-Oeste	22 e 23 out.	Brasília	38	05
	Total		317	107

Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ): Por uma política nacional de arquivos, 2012, p. 18.

Os principais objetivos da etapa regional foram: 1) a eleição, por voto direto, de representantes dos diversos segmentos de cada região do país, para que participassem da etapa nacional na qualidade de delegados, aptos a votar as propostas elaboradas pelos GTs, organizados de acordo com os seis eixos temáticos mencionados; 2) a elaboração de propostas pertinentes aos seis eixos temáticos sendo selecionadas ao fim para apresentação e análise na etapa nacional (BRASIL, 2012).

Conforme o disposto no projeto da conferência, as vagas de delegados foram distribuídas proporcionalmente por região geopolítica do país¹⁶⁷. O número de vagas foi estabelecido de acordo com três critérios: 1) índices demográficos; 2) número de cursos de graduação em Arquivologia por região geopolítica; e 3) tempo de criação dos cursos. A distribuição ficou definida da seguinte forma: Região Sudeste – 30% ou 25 delegados; Região

¹⁶⁵ Profissionais de instituições arquivísticas estaduais e municipais, universidades, organizações públicas e privadas custodiadoras de acervos arquivísticos, estudantes e representantes das categorias de usuários dos arquivos (BRASIL, 2012).

¹⁶⁶ As conferências contam normalmente com a participação de dois tipos de atores: os delegados e os convidados/observadores.

¹⁶⁷ A conferência contou ainda com delegados convidados pela comissão organizadora nacional.

Sul – 25% ou 20 delegados; Região Nordeste – 20% ou 17 delegados; Região Centro-Oeste – 15% ou 13 delegados; e Região Norte – 10% ou nove delegados (BRASIL, 2012).

Na etapa regional foram aprovadas 91 propostas que se tornaram objeto de deliberação na etapa nacional. A sistematização dessas propostas identificou a recorrência dos seguintes temas: a alteração da Lei nº 8.159/1991; a atuação do CONARQ - no que se refere à natureza, às competências, à vinculação e à composição; a necessidade da presença de novos agentes nos conselhos estaduais e municipais de arquivos; a criação de um Fundo Nacional de Arquivos; as estratégias para viabilizar as políticas, em parcerias com universidades e órgãos do controle do poder público; por último, o tema das funções arquivísticas (BRASIL, 2012).

4.1.4 A etapa nacional da 1ª Conferência Nacional de Arquivos

A cerimônia de abertura da etapa nacional contou com a presença do Ministro da Justiça e de autoridades ligadas ao Arquivo Nacional, à Ouvidoria Geral da União e à UNESCO. Participaram do evento 152 representantes de instituições arquivísticas das três esferas do poder público, assim como universidades, associações profissionais e entidades da sociedade civil. Nos grupos de trabalho, representando essas instituições, havia 120¹⁶⁸ delegados com direito a voz e a voto. Nas plenárias, por sua vez, havia 32 observadores, com direito somente a voz¹⁶⁹ nas mesmas instâncias.

Silva (2015) comparou o número de participantes da 1ª CNARQ a de outras conferências realizadas entre os anos de 2011 e 2013, concluindo que a conferência de arquivos foi a que mobilizou o menor número de participantes, sobretudo da sociedade civil. Por isso, o autor questiona a falta de participação, na conferência, de diversos segmentos da sociedade civil¹⁷⁰, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e ONGs de direitos humanos. O autor responsabiliza o governo por tais ausências, pois houve pouca divulgação do evento e, portanto, baixo empenho em conscientizar a sociedade sobre a importância da conferência para a formulação de políticas públicas arquivísticas. Jardim (2012b), ao tecer comentário sobre a inexistência de recursos para a divulgação da conferência, como um portal e uso de redes sociais, apresenta indícios

¹⁶⁸ 84 desses delegados foram eleitos nas conferências regionais e 36 foram convidados pela comissão organizadora nacional.

¹⁶⁹ Todos os participantes com direito à voz puderam apresentar propostas tanto nas atividades dos GTs quanto nas plenárias, ampliando as discussões e a participação da comunidade arquivística e de segmentos da sociedade civil.

¹⁷⁰ Para Silva (2015, p. 59) “um alto envolvimento da sociedade civil numa Conferência Nacional de Arquivos, seja por um considerável número de participantes ou por uma considerável representatividade de setores e de segmentos, garantiria uma melhor discussão” das questões de interesse da comunidade arquivística.

que podem indicar os motivos para a baixa participação da sociedade civil no evento:

[...] o projeto original, elaborado por Comissão designada pelo Ministério da Justiça, tinha como uma das suas bases a criação de um Portal, associado ao uso de redes sociais, o que facilitaria uma plataforma de discussão constante, de forma interativa, envolvendo os diversos atores ao longo do processo, tanto nas conferências regionais como na nacional. Esse Portal só foi disponibilizado - e com limitações - no dia 8 de dezembro, faltando seis dias para o início da CNARQ. Isso causou evidentes prejuízos à dinâmica inerente a uma Conferência desse porte [...] (JARDIM, 2012b, p. 4).

Como o segmento arquivístico estava naturalmente envolvido com a realização da conferência, a ausência dos canais de divulgação mencionados não impediu que esses atores fortalecessem as conexões regionais e cumprissem “[...] a sua missão de pautar a agenda da Conferência Nacional” (JARDIM, 2012b, p. 4). Todavia, aparentemente, a pouca divulgação do evento pode ter feito com que a participação de agentes de outros segmentos fosse diminuta, o que pode ter influenciado que fossem eleitos como delegados nas etapas regionais representantes de associações profissionais de arquivistas e apenas 3 representantes de ONGs, não havendo, contudo, representação de associações profissionais e científicas de outras áreas, como é o caso da Associação Nacional de história (ANPUH), que, por razões profissionais, tem interesse nos arquivos, ou então de áreas afins, como a Biblioteconomia e Museologia. Mas é possível inferir também que tal ausência pode ter sido resultado de uma opção dos participantes da etapa regional em não eleger, entre os poucos participantes oriundos de outras áreas, delegados, por entender que aquela era a primeira oportunidade dada à comunidade arquivística de debater questões específicas do setor e que, portanto, aquele deveria ser um momento reservado preferencialmente aos profissionais atuantes no segmento arquivístico.

Em nossa opinião, a pequena participação de atores da sociedade civil na 1ª CNARQ deve ser vista com realismo, pois é importante levar em consideração que, no Brasil, é baixa a percepção de que “os arquivos são instrumentos insubstituíveis para uma administração [...] e que, nesse sentido, deveria ter lugar nas políticas públicas de desenvolvimento” (BELLOTTO, 2014c, p. 181). Se fosse ao contrário, é quase certo que a sociedade teria um conhecimento mais significativo sobre a importância dos arquivos e que, por isso, procurasse participar desse tipo de conferência. Não sendo assim, parece ilusório pensar que um evento tão específico despertasse atenção considerável de atores sociais de outras áreas também afetadas por políticas públicas dessa natureza – embora, é claro, isso devesse ter sido tentado.

Voltando a parágrafos anteriores, quando explicitávamos a configuração da etapa nacional da conferência, o processo de discussão e deliberação foi organizado de acordo com a seguinte metodologia: plenária de abertura, GTs e plenária final¹⁷¹. Cada eixo-temático podia apresentar até cinco propostas a serem submetidas à assembleia final. Destas, foram eleitas até três propostas prioritárias por eixo-temático destinadas a subsidiar a política e o Plano Nacional de Arquivos.

4.2 As propostas aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Arquivos: insumos para a ação?

A 1ª CNARQ pode ser caracterizada como uma conferência de pequeno porte, tanto em relação ao número de participantes como ao número de propostas¹⁷² aprovadas. Das 18 propostas validadas, seis sugeriram mudanças de ordem administrativa e 12 de ordem legal - propostas de cunho administrativo são aquelas que para serem cumpridas devem claramente ser objeto de medidas administrativas e propostas de ordem legislativa são as que necessitam de alguma intervenção legislativa (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Observamos que a predominância de diretrizes de cunho legislativo parece ter sido um resultado natural da tentativa dos participantes do evento de cumprir um dos objetivos da conferência: a análise da Lei de Arquivos e do Decreto nº 4.073/2002.

Como foi identificada, no relatório final da conferência, a existência de diretrizes convergentes em eixos temáticos distintos, optamos por desmembrá-las de seu eixo original e apresentá-las agrupadas em conformidade com os seguintes temas: 1) promoção dos arquivos e difusão de informações sobre os arquivos; 2) valorização do profissional de arquivo; 3) consolidação acadêmica da área; 4) posicionamento das instituições arquivísticas na administração pública; 5) cumprimento do arcabouço jurídico dos arquivos; 6) revisão e/ou ampliação da Lei nº 8.159/1991 e do Decreto nº 4.073/2002; 7) reforço de pontos de interesse dos arquivos na Lei nº 12.527/2011; 8) formulação de políticas públicas; e 9) criação de linhas/fundos/editais de financiamento para instituições arquivísticas públicas e acervos de natureza privada.

¹⁷¹ Os delegados da conferência foram organizados em seis grupos de trabalho identificados pelos eixos temáticos mencionados, para discutirem e elaborarem propostas analisadas pela plenária final.

¹⁷² As recomendações aprovadas estavam contidas nos seis eixos-temáticos propostos para a conferência.

**PROPOSTAS APROVADAS NA PLENÁRIA FINAL DA 1ª CNARQ
CATEGORIA ADMINISTRATIVA**

Tema 1: Promoção dos arquivos e difusão de informações sobre os arquivos

Eixos temáticos: IV

Propostas:

➤ **Promover os arquivos públicos como espaços de conhecimento e cidadania** por meio de: criação e implementação de serviços de difusão, educativos e culturais como canal de diálogo com a sociedade e mudança de paradigma da imagem dos arquivos; pesquisa de perfil dos usuários para orientação de melhorias nos serviços prestados e criação de estratégias de difusão do acervo; divulgação dos serviços de maneira ampla e ágil aproveitando os recursos tecnológicos atuais de comunicação; contratação de equipes multidisciplinares; e qualificação de espaços e profissionais de arquivos para atender aos usuários respeitando suas necessidades e possibilitando o acesso dentro do conceito de acessibilidade universal. Recomenda-se que essas ações sejam implementadas a curto e médio prazo.

➤ **Implementar ações** de médio prazo **que possibilitem a reunião, sistematização e difusão de informações sobre os arquivos brasileiros**, por meio de planos e projetos que contemplem:

- a) Ações censitárias periódicas nos arquivos públicos e privados, nas três idades (corrente, intermediária e permanente), compreendendo os três poderes e o Ministério Público nos três níveis, de modo a possibilitar a implementação de ações de organização dos serviços arquivísticos;
- b) Criação de um portal eletrônico que congregue as informações referentes às entidades custodiadoras e aos seus acervos, que trabalhem com protocolos de comunicação e normas comuns de descrições arquivísticas, viabilizando a interoperabilidade dos sistemas de informação dos arquivos, com atenção às realidades regionais, em especial a da região Norte.

Tema 2: Valorização do profissional de arquivo

Eixo temático: II

Proposta:

➤ **Garantir, junto ao poder público, a representatividade de profissionais de arquivo no processo de elaboração e definição de políticas públicas**, relacionadas à modernização e transparência administrativa, ao acesso a documentos e informações, à cultura e ao patrimônio documental.

Tema 3: Consolidação acadêmica da área

Eixos temático: VI

Propostas:

- Ampliar ou intensificar a ação de associações, entidades e fóruns de ensino e pesquisa em arquivologia, com o objetivo de **qualificar e difundir a produção científica da área e obter credenciamento e reconhecimento em nível nacional e internacional.**
- Encaminhar, a curto prazo, às agências de fomento e instituições acadêmicas, por iniciativa do Fórum de Ensino e Pesquisa em Arquivologia, documento com intuito de **registrar as especificidades e reconhecer a necessidade de promoção de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em Arquivologia.**

Tema 4: Posicionamento das instituições arquivísticas na administração pública

Eixo temático: II

Proposta:

- **Posicionar as instituições arquivísticas públicas no nível estratégico da Administração Pública, em todas as esferas**, com dotação orçamentária própria, prevista no PPA (Plano Plurianual), e recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para o desenvolvimento das políticas de gestão e preservação dos documentos.

PROPOSTAS APROVADAS NA PLENÁRIA FINAL DA 1ª CNARQ CATEGORIA LEGISLATIVA

Tema 5: Cumprimento do arcabouço jurídico dos arquivos

Eixos temáticos: I, V

Propostas:

- **Assegurar o cumprimento do regime jurídico dos arquivos no Brasil**, a fim de garantir sua efetiva aplicação, reforço e ampliação, visando à criação de arquivos públicos em todos os estados e municípios, de modo que as instituições arquivísticas públicas sejam entendidas como essenciais para a eficiência e transparência do Estado. Para tanto, devem ser implementadas as seguintes ações:
 - a) O Ministério da Justiça, por meio do Arquivo Nacional, deverá, em curto prazo, formalizar parcerias com órgãos de controle e fiscalização da esfera federal (Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Corregedorias, Ouvidorias), tendo como referência a legislação correlata (Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo), as ações de Estado (“Governo Aberto”, por exemplo) e a mobilização da sociedade civil, para assegurar no âmbito do poder executivo federal o cumprimento da legislação arquivística em vigor;
 - b) O CONARQ, em consonância com inciso VI do art. 2º do Decreto 4.073/2002, deverá, em curto prazo, promover encontros, entre outras iniciativas, que reúnam

arquivos estaduais, do DF e municipais com os órgãos de controle e fiscalização dos estados, DF e municípios no sentido de fomentar parcerias para assegurar o cumprimento da legislação arquivística em vigor no âmbito estadual, DF e municipal;

- c) O Ministério da Justiça deverá propor Projeto de Lei, no curto prazo, que estabeleça sanções, inclusive restrições ao repasse de verbas de fundos específicos, aos estados e municípios, que não possuam arquivos públicos e programas de gestão de documentos;
- d) O CONARQ deverá estudar e propor, em curto prazo, diretrizes para a implementação de controles internos e controle social da atividade de gestão de documentos nos órgãos públicos.

➤ **Assegurar, por meio de instrumento legal específico, o cumprimento da legislação e das resoluções do CONARQ** no que se refere à preservação e o acesso aos documentos públicos produzidos e recebidos pelas agências reguladoras, empresas em processo de desestatização, empresas desestatizadas, pessoas jurídicas de direito privado, concessionárias, permissionárias e autorizatárias de serviços públicos, ou recolher essa documentação às instituições arquivísticas públicas em suas respectivas esferas de poder. Essa mesma diretriz deve ser observada em todos os contratos firmados no âmbito da Lei 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.

Tema 6: Revisão e/ou ampliação da Lei 8.159/1991 e do Decreto 4.073/2002

Eixos temáticos: I, III, V

Propostas:

➤ Criar, em curto prazo, Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério da Justiça, de caráter interdisciplinar, assegurando ampla participação, inclusive de profissionais de arquivos, para **atualizar e ampliar a Lei nº 8.159**, de 8 de janeiro de 1991, contemplando os seguintes aspectos:

1.1 - Gestão de Documentos:

1.1.1. Explicitar, no art. 9º da Lei 8.159/1991, que a avaliação, a aprovação das tabelas de temporalidade de documentos e a publicidade dos procedimentos são condições para eliminação de documentos públicos; esses procedimentos serão realizados mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência;

1.1.2. Precisar que o conceito de gestão documental, previsto no art. 3º da Lei, também deve prever o controle continuado do ciclo de vida dos documentos arquivísticos, bem como deve incluir os seguintes procedimentos: as atividades de protocolo, classificação, reprodução e acesso, mencionando também que se aplica aos documentos em qualquer suporte e formato, de acordo com a definição do art. 2º;

1.1.3. Explicitar o impedimento à terceirização da guarda de documentos permanentes e de procedimentos de avaliação, tendo como referência a Resolução do CONARQ nº 6/1997;

1.1.4. Afirmar na lei que a gestão de documentos é condição preponderante para garantia do acesso à informação a quantos dela necessitem.

1.2 - Organização e administração das instituições arquivísticas públicas:

1.2.1. Definir o perfil da instituição arquivística pública, no sentido de esclarecer sua atuação tanto como órgão de custódia e preservação de documentos, quanto como órgão normativo e coordenador da política de gestão documental, incorporando no texto da Lei as recomendações da Resolução do CONARQ nº 27, de 16 de junho de 2008;

1.2.2. Atualizar o parágrafo 1º do art. 17 da Lei, no sentido de fortalecer o Arquivo Nacional como instituição arquivística máxima do Poder Executivo Federal, suprimindo a referência aos arquivos do Ministério das Relações Exteriores e dos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

1.3 - CONARQ:

1.3.1. Alterar o art. 26 da Lei 8.159/1991, desvinculando o CONARQ e o cargo da presidência, do cargo de Diretor-Geral do Arquivo Nacional.

► **Redefinir os objetivos, composição e vinculação do Conselho Nacional de Arquivos**, conforme os princípios mencionados a seguir, mediante constituição de Grupo de Trabalho com a finalidade de produzir proposta de alterações do CONARQ, a ser elaborado e colocado em consulta pública até outubro de 2012. Enquanto não for aprovada uma nova lei de arquivos, **devem ser efetuadas as seguintes alterações no Decreto 4.073/2002.**

- a) O CONARQ será a instância máxima de deliberação da política nacional de arquivos e exercerá as seguintes funções: formulação, implementação, monitoramento, acompanhamento, avaliação e orientação normativa.
- b) O CONARQ será subordinado ao mesmo ministério ao qual esteja vinculado o Arquivo Nacional.
- c) O CONARQ contará com adequada dotação orçamentária e será organizado em Plenário, Presidência, Comissões, Grupos de Trabalho e Unidade técnico-administrativa. Caberá à Unidade técnico-administrativa garantir todo o suporte para as atribuições do Conselho Nacional de Arquivos, às suas Comissões e Grupos de Trabalho. Esta Unidade técnico-administrativa contará com recursos humanos especializados em Arquivologia e outras áreas de conhecimento.
- d) O Presidente do CONARQ será eleito entre os membros do conselho e o mandato será de dois anos, sendo possível mais uma recondução, mediante eleição.
- e) O Mandato dos membros será de dois anos, sendo possível mais uma recondução.
- f) O CONARQ terá a seguinte composição:
 - Diretor-Geral do Arquivo Nacional;
 - Representantes do Poder Executivo Federal;
 - Representantes do Poder Judiciário Federal;
 - Representantes do Poder Legislativo Federal;
 - Representantes do Arquivo Nacional;
 - Representantes dos arquivos públicos estaduais e do Distrito Federal;
 - Representantes dos arquivos públicos municipais;
 - Representantes das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia;
 - Representantes de associações de arquivistas;
 - Representantes de órgãos da sociedade civil;
 - Representantes de políticas nacionais com interfaces na Política Nacional de Arquivos tais como governo Aberto, Política Nacional de Cultura, etc;
 - Representantes dos órgãos fiscalizadores.

- g) Deverá ser ampliado o número de representantes da sociedade civil organizada, dos arquivos municipais, estaduais e do distrito federal, das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia, e das associações de arquivistas.
- h) O CONARQ deverá ampliar seus mecanismos de transparência e divulgação da sua atuação.
- i) A partir da sua reconfiguração, o CONARQ deverá atuar junto ao Distrito Federal e as esferas estadual, municipal, visando a institucionalização de arquivos públicos, bem como a formulação e a implementação de políticas de arquivos nessas esferas. Para o cumprimento desses objetivos, o CONARQ poderá firmar parcerias com órgãos de fiscalização e controle.

➤ **Explicitar no Decreto que regulamenta a lei federal de arquivos que o Poder Público, preferencialmente por meio das instituições responsáveis por definir políticas de arquivos, em cada esfera (Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal), com o envolvimento da sociedade civil - seja por meio da participação em conselhos ou por meio de consultas públicas - é responsável por identificar e declarar os arquivos privados como de interesse público e social.**

Tema 7: Reforço de pontos de interesse dos arquivos na Lei 12.527/2011

Eixos temáticos: I, IV

Propostas:

➤ **Garantir que a regulamentação da Lei 12.527/2011 tenha como premissa o princípio de que a gestão documental é condição necessária à garantia de acesso à informação e, por isso, os Arquivos Públicos devem participar efetivamente dessa regulamentação em todas as esferas e poderes, destacando que o Ministério da Justiça deve oficialar, no prazo de 30 dias, aos Estados e municípios que os arquivos públicos devem participar da regulamentação e implementação da referida lei.**

➤ **Garantir no processo de regulamentação e implementação da Lei de Acesso à Informação, os seguintes pontos:**

- a) Participação efetiva de representantes de instituições arquivísticas na regulamentação da Lei;
- b) Definição dos critérios que caracterizem o que são informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem e dos procedimentos de classificação de informações (art. 31);
- c) Indicação de representantes de arquivos federais para a composição da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (art. 35);
- d) Institucionalização dos arquivos como protagonistas dos processos de gestão documental e da informação nos órgãos e entidades públicas, subsidiando a implementação dos serviços de atendimento ao cidadão e orientando a capacitação específica dos servidores responsáveis pela gestão dos documentos (art. 6º e 9º).

Tema 8: Formulação de políticas públicas

Eixos temáticos: III, VI

Propostas:

➤ Instituir um grupo de trabalho amplamente representativo, no âmbito do ministério ao qual esteja vinculado o CONARQ, para **elaborar**, até o final de 2012, **a proposta de um Programa Nacional de Fomento e Institucionalização de Arquivos Públicos**. Após consulta pública da proposta, o Programa deverá ser coordenado pelo CONARQ.

➤ **Elaborar**, em curto prazo, **Plano Nacional de Formação de Recursos Humanos na Área de Arquivos**, com base em diagnósticos da situação atual da área e da capacidade de formar profissionais, visando à definição de prioridades e metas com relação à criação de cursos de capacitação profissional, cursos técnicos, cursos de graduação e cursos de pós-graduação, além da criação de cursos na modalidade à distância.

Tema 9: Criação de linhas/fundos/editais de financiamento para instituições arquivísticas públicas e acervos de natureza privada

Eixos temáticos: II, III, V

Propostas:

➤ **Criar linhas específicas de financiamento e editais para as instituições arquivísticas públicas**, em todas as esferas de governo.

➤ **Criar**, até 2013, no âmbito do Ministério ao qual esteja vinculado o CONARQ, um **Fundo Nacional de Financiamento para o fomento à institucionalização de arquivos públicos e ao apoio à formulação de políticas públicas arquivísticas**. Caberá ao CONARQ definir as diretrizes para a implementação do **Fundo Nacional de Financiamento**, bem como a avaliação dos seus resultados.

➤ **Estimular a criação de linhas de financiamento permanente, fomentos específicos e mecanismos de incentivo fiscal para apoiar ações e projetos visando à preservação, tratamento e difusão de acervos arquivísticos de natureza privada**, desde que o acesso público seja garantido.

O conjunto das propostas aprovadas pelos participantes da 1ª CNARQ deixa transparecer, em nosso entendimento, a preocupação desses atores de elaborar um conjunto de insumos que fosse capaz de embasar a ação governamental após a conferência, afinal, conforme apontava José Maria Jardim, muito havia o que ser feito na área. O autor apontava já no final da década de 1990, no livro *Transparência e opacidade do Estado no Brasil*, a “[...] precariedade informacional dos arquivos públicos” e o “uso social incipiente da informação governamental [...]” no país. No mesmo livro, Jardim (1999) classificava o Arquivo Nacional e os demais arquivos públicos brasileiros como atores secundários na construção da memória nacional e no funcionamento da administração pública, o que acabou

resultando “[...] no desenvolvimento de instituições e serviços arquivísticos ‘periferizados’ na administração pública [...]”, tornando tais instituições “[...] incapazes de fornecer informações suficientes, em níveis quantitativo e qualitativo, ao próprio aparelho de Estado, à pesquisa científica e tecnológica e à sociedade civil” (JARDIM, 1999, p. 22).

É válido ressaltar que o cenário adverso descrito por José Maria Jardim ocorria numa época em que o setor de arquivos já contava com a Lei nº 8.159/1991 – fato que, pelo menos em teoria, deveria começar a elevar os documentos de arquivos à condição de apoio fundamental à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico. Mas, obviamente, de pouco adiantava a referida Lei sem a elaboração de políticas públicas que dessem a ela a real efetividade, que superasse as limitações enfrentadas pelos arquivos, sua desvinculação do processo político-decisório governamental e seu distanciamento em relação ao administrador público e ao cidadão comum (JARDIM, 1999).

Nos anos 2000 há uma pequena alteração nesse panorama e algumas ações começam a sinalizar que o setor arquivístico caminhava em uma direção mais positiva e propícia ao desempenho de suas funções e ao reconhecimento de sua importância social, tais como: a transferência da sede do Arquivo Nacional para o conjunto arquitetônico localizado na Praça da República - fato que culminou na ampliação do recolhimento de documentos, na melhor conservação do acervo e na melhoria do acesso; a expansão considerável dos cursos superiores de Arquivologia; o aumento do número de associações estaduais de arquivistas; a ampliação de oportunidades de emprego aos arquivistas graduados, em órgãos públicos e empresas privadas; a elaboração pelo Arquivo Nacional de instrumentos importantes para o setor, como a NOBRADE e o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística; a construção do Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública e de Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos para as Administrações Públicas Municipais, pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo.

A aprovação da Lei de Acesso à Informação - que regulamenta o acesso a informações nos três níveis da administração pública brasileira - foi outra ação que sinalizava em direção a um possível protagonismo dos arquivos, pois havia a expectativa de que os atores arquivísticos, em função de seu envolvimento com a questão, seriam convocados a participar do processo político-decisório sobre o acesso à informação no país (BELLOTTO, 2014d). Todavia, a confiança do setor foi abalada com a notícia da transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça no limiar do ano de 2011, sendo novamente recuperada com a convocação da 1ª CNARQ e a esperança de que as diretrizes aprovadas no evento

influenciassem as decisões tomadas pelos atores políticos após o encontro.

Entretanto, as propostas aprovadas na conferência anunciaram que os avanços alcançados pelo setor de arquivos nos anos 2000 eram extremamente pontuais, se comparado ao cenário adverso encontrado em quase todo o país. Embora grande parte dos 26 estados da Federação contasse com arquivos públicos e houvesse ilhas de excelência como o Arquivo público do Estado de São Paulo, muitas dessas instituições apresentavam graves problemas relacionados, sobretudo, à infraestrutura e a recursos humanos. Provavelmente, isso ocorria porque os gestores públicos e a sociedade não reconheciam os arquivos como espaços promotores da transparência pública, do conhecimento e da cidadania¹⁷³. Sendo assim, o poder público não destinava ao setor as políticas públicas necessárias à promoção de seu desenvolvimento.

Parece claro que a falta de valorização das instituições arquivísticas levava ao desconhecimento dos profissionais de arquivo por parte da sociedade, bem como a ausência de representatividade dos mesmos no processo de elaboração e definição de políticas públicas - não sem motivo o segmento arquivístico não havia sido chamado a participar, de forma consistente, dos debates institucionalizados sobre a Lei de Acesso à Informação. Portanto, reverter a imagem que a sociedade tinha e, infelizmente, ainda tem dos arquivos - de que são instituições obsoletas e dispensáveis porque localizam-se, em geral, em lugares pouco visíveis e acessíveis; porque trabalham com o passado; porque são áreas de pouco realce nos governos, porque não possuem apelo político; e porque, em geral, não abrigam cargos profissionais de liderança -, era algo urgente no contexto de realização da 1ª CNARQ (BELLOTTO, 2014c).

Outra ação igualmente necessária era a criação de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em Arquivologia e a consolidação acadêmica da área por intermédio do fortalecimento de sua produção científica - uma maneira de tornar seus atores mais conhecidos e respeitados pela sociedade em geral. Assim, possivelmente começaria a se abrir caminho para que as instituições arquivísticas tivessem seu valor reconhecido, acarretando, quem sabe, num melhor posicionamento das instituições arquivísticas na administração pública, afinal, só se valoriza aquilo que se conhece e se respeita.

Fica evidente que, bastava olhar para o cenário arquivístico anteriormente descrito,

¹⁷³ Se o cidadão comum passasse a conhecer e entender melhor as funções dos arquivos públicos poderia unir-se aos profissionais de arquivos para exercer pressão junto ao Poder Público para que as demandas das instituições arquivísticas fossem atendidas. Portanto, a promoção dos arquivos como espaço de conhecimento e cidadania era uma ação necessária, viável e eficiente, dotada de potencial para aproximar as instituições arquivísticas da sociedade, ampliando não somente seu uso prático e acadêmico, mas também e, principalmente, seu uso popular (BELLOTTO, 2014c).

para se convencer da necessidade de se garantir o cumprimento da Lei nº 8.159/1991 que, àquela altura, comemorava 20 anos de criação. É comum que momentos como esse se transformem em oportunidade para a reavaliação de normas e para a readequação de seus princípios e conceitos. E foi exatamente isso o que aconteceu, por meio das propostas que confrontaram algumas fragilidades da Lei de Arquivos e do Decreto que a regulamenta, sendo a proposta que redefiniu os objetivos, composição e vinculação do CONARQ a expressão máxima da insatisfação dos atores arquivísticos, dentre outras coisas, com o isolamento e a frágil atuação política do órgão - demasiadamente distante da finalidade precípua dos conselhos de emitir críticas, indicar problemas, solicitar mudanças na área em que atua e colaborar para a formulação de políticas públicas. Nossos entrevistados expressaram as seguintes opiniões sobre a ação do CONARQ:

[...] Se você falar para os municípios, a grande maioria deles nem sabe da existência do CONARQ [...]. Nós temos um SINAR que me parece não tem ação nenhuma. Então eu acho que o CONARQ não fez política nenhuma ainda (Avc).

[...] desde que ele [o CONARQ] foi colocado em funcionamento no final de 1994 ele tem inúmeras atribuições no domínio da Arquivologia e dos arquivos no Brasil [...]. Mas de fato ele não cumpriu ao longo destes anos a função fundamental que é de ser um espaço de formulação política, de discussão política [...]. Não foi à toa que ele foi o grande objeto de discussão da conferência (Aqc).

O CONARQ tem um problema enorme, digamos assim, na elaboração da representatividade [...]. O que seria atividade do Arquivo Nacional se confunde com atividade do CONARQ e vice-versa. E aí o CONARQ consegue ter uma atuação muito pontual na cidade do Rio de Janeiro e alguma coisa em Brasília. E só! [...]. Agora o CONARQ tem uma atuação, ele aprova as propostas das câmaras, que é um negócio que funcionava muito bem [...]. Só que o CONARQ não conseguiu constituir esta política pública, uma política nacional. Ele não conseguiu até hoje [...] por dificuldades de varias ordens, mas esta é a grande questão, está na lei, mas não existe (Dcc).

A lei nº 8.159 foi um enorme avanço para a época, mas criou um conselho sem estrutura, totalmente vinculado ao Arquivo Nacional. Isso acabou por dificultar a atuação em algumas esferas [...]. Encarregado de definir a política nacional de arquivos, que deveria ser acompanhada e implementada pelo Arquivo Nacional, o conselho se viu enredado em dificuldades político-administrativas, em formular uma política a ser implementada pelo órgão de que dependia estrutural e orçamentariamente (Dvc).

Embasados pelas falas de nossos entrevistados, defendemos que a vinculação do CONARQ ao Arquivo Nacional mostrou-se, ao longo do tempo, mais pernicioso do que benéfica ao conselho, porque o que se viu na prática foi o desenvolvimento engessado de um órgão cujas atividades confundiam-se com as do Arquivo Nacional - talvez em função do fato de que ambos os órgãos, embora com responsabilidades diferenciadas, eram comandados há

mais de vinte anos pela mesma pessoa, o que não agradava a uma parcela significativa de membros da comunidade arquivística que solicitou a desvinculação do CONARQ, e do cargo da presidência desse conselho, do cargo de diretor-geral do Arquivo.

Fica claro, então, que, para realizar sua função, o CONARQ não poderia fugir de atuar em frentes políticas, pois só assim ele conseguiria desempenhar algumas das importantes atribuições dos conselhos. Todavia, é possível observar que o órgão responsável pela definição da política nacional de arquivos não realizou a contento sua responsabilidade, pois restringiu excessivamente sua atuação à atividade técnico-normativa, deixando de lado a dimensão política de suas funções. Infere-se que isso tenha relação com a cristalização, na instituição, de um padrão de comportamento gerencial avesso ou pouco afeito à política e seus trâmites e este padrão pode ter sido reforçado pelo longo tempo de permanência de um mesmo agente à frente do Arquivo Nacional e do CONARQ. Esse é, em nosso entendimento, um problema importante, uma vez que a renovação no comando das instituições, desde que criteriosa, traz comprovados benefícios às mesmas.

Ao que parece, o CONARQ teve pouco fôlego para expandir sua atividade, da orientação normativa que vinha exercendo desde a sua criação, para a atuação efetiva junto ao processo de formulação da política nacional de arquivos públicos e privados - atividade que o colocaria no mesmo patamar de conselhos de outras áreas de políticas públicas. A insatisfação com a escolha desse caminho pelo conselho acabou resultando numa espécie de insurgência da comunidade arquivística contra a atuação e a estruturação da entidade.

Percebe-se, que, por não ter priorizado, ao longo do tempo, a busca por apoio político e a inclusão dos temas de seu interesse na agenda governamental, o CONARQ não conseguiu avançar, por exemplo, na obtenção de recursos governamentais - planejados de acordo com as necessidades operacionais de cada área de políticas públicas. Em função disso, tornou-se necessário formular na conferência propostas destinadas à criação de linhas e fundos de financiamento para instituições arquivísticas públicas e privadas e para o apoio à formulação de políticas públicas arquivísticas, caso do Programa Nacional de Fomento e Institucionalização de Arquivos Públicos e do Plano Nacional de Formação de Recursos Humanos.

Como a Lei de Acesso à Informação havia sido recentemente aprovada e os atores arquivísticos não haviam sido amplamente chamados a participar das discussões, o momento da conferência mostrou-se oportuno para criar propostas aplicadas ao ordenamento jurídico destinado a, futuramente, regulamentar a referida Lei. A ideia era de que pontos de interesse dos arquivos, como, por exemplo, tornar a gestão documental condição necessária à garantia

de acesso à informação; garantir a participação de representantes de instituições arquivísticas nas questões referentes à Lei de Acesso e tornar os arquivos protagonistas dos processos de gestão documental e da informação nos órgãos e entidades públicas fosse garantido na regulamentação da Lei nº 12.527/2011. A solicitação antecipada da inclusão dessas questões no processo de regulamentação da Lei de Acesso à Informação foi, em nosso entendimento, uma forma encontrada pelos participantes da conferência de deixar claro, para o governo, que o papel de mediação e concretização do acesso pleno aos documentos, também cabia aos serviços arquivísticos (BELLOTTO, 2014e).

Aparentemente, as propostas formuladas na conferência anunciaram que os arquivos brasileiros vivenciavam uma conjuntura marcada, sobretudo: 1) pela ausência de reconhecimento dos arquivos como ferramentas indispensáveis da administração, da cidadania, do direito, da historiografia, da ciência, enfim, do cotidiano social; 2) pela imagem quase consolidada do arquivista como um profissional politicamente e tecnicamente inexpressivo; e 3) pelo pouco destaque do CONARQ no processo de construção de políticas públicas para a área (BELLOTTO, 2014c). Diante de um cenário tão desfavorável, era preciso dar sentido à conferência, significando-a como espaço de diálogo entre governo e sociedade e, sobretudo, como um instrumento de proposição de diretrizes para políticas públicas arquivísticas.

É a incorporação, pelos atores políticos, das diretrizes propostas nas conferências que determina a efetividade desses eventos. Como há variações consideráveis no desempenho de conferências nacionais distintas, é de extrema relevância abordar como se deu o momento de materialização das propostas aprovadas na 1ª CNARQ.

4.3 A formalização das deliberações no cenário pós-conferência: avanço ou estagnação?

A primeira reflexão documentada sobre a 1ª CNARQ e seus impactos deu-se no âmbito do CONARQ, na 66ª Reunião Plenária, realizada em sete de março de 2012, quando o plenário do órgão se propôs a avaliar seu próprio papel no contexto das propostas aprovadas no evento. Esta decisão de avaliar a conferência foi tomada por algumas razões: 1) vários conselheiros do CONARQ haviam participado do encontro como delegados; 2) algumas propostas impactavam diretamente no funcionamento e atividades daquele colegiado; e 3) o conselho havia sido “provocado pela 1ª CNARQ”¹⁷⁴, o que o obrigava a dar

¹⁷⁴ Segundo palavras do presidente do órgão à época.

uma resposta à comunidade arquivística e mesmo ao Ministro da Justiça.

O Plenário do órgão até planejou encaminhar um documento¹⁷⁵ ao ministro, registrando o posicionamento dos conselheiros em relação aos impactos das propostas da conferência no CONARQ¹⁷⁶, mas tal documento não chegou a ser elaborado porque, conforme explicitado a seguir, foi instituído um GT para dar cumprimento à deliberação que previa a revisão e ampliação da Lei de Arquivos e do Decreto nº 4.073/2002, além da elaboração de um plano de ação para o setor de arquivos públicos em consonância com as propostas aprovadas na Conferência¹⁷⁷ (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2012b).

A instauração do primeiro Grupo de Trabalho CNARQ (GT1)¹⁷⁸, por intermédio da Portaria nº 625, de 23 de abril de 2012, foi a primeira providência tomada pelo Ministério da Justiça após a realização da conferência, representando a formalização das medidas práticas de revisão da Lei nº 8.159/1991 e do Decreto nº 4.073/2002. A primeira atividade do grupo foi a elaboração de um regimento interno e de um cronograma de trabalho, considerando os 90 dias, prorrogáveis por mais 45, estabelecido em portaria, para a conclusão das atividades que deveriam ser realizadas em 4 etapas: 1) revisão da Lei e do Decreto; 2) elaboração de um plano de ação para o setor arquivístico; 3) realização de consulta pública à comunidade, além da análise e sistematização das sugestões recebidas; e 4) elaboração do relatório final, a ser apresentado ao Ministro da Justiça para considerações (NEVES *et al.*, 2012).

Embora constituído no mês de abril, a primeira reunião presencial do GT1 foi realizada somente em junho de 2012, na sede do Arquivo Nacional¹⁷⁹. Como o prazo para a conclusão dos trabalhos do grupo encerrava-se em 23 de julho, foi solicitada a prorrogação do prazo por mais 45 dias - atendida através da Portaria Ministerial nº 1.636, de 1 de agosto de 2012. O segundo encontro presencial do grupo aconteceu entre os dias 22 e 23 de agosto. Nele foram discutidas e validadas as sugestões encaminhadas ao grupo de discussão virtual sobre as minutas de alteração da Lei de Arquivos e do Decreto nº 4.073/2002, assim como do plano de ação para o setor de arquivos públicos e privados (NEVES, *et al.*, 2012).

É importante ressaltar que a tarefa atribuída ao grupo era bastante complexa e, diante

¹⁷⁵ Embora a confecção desse documento tenha sido firmada na 66ª Reunião Plenária como ação a ser desenvolvida pelo CONARQ, não foi encontrado nas atas da 67ª e da 68ª Reuniões Plenárias do órgão realizadas, respectivamente, nos dias 4 e 5 de dezembro de 2012, nenhum relato sobre o mesmo e, nem mesmo, nenhuma referência à 1ª CNARQ (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2012b,c).

¹⁷⁶ A análise da ata dessa reunião permite verificar que as decisões tomadas na Conferência não eram consenso entre os conselheiros.

¹⁷⁷ A atividade de revisão da lei e do decreto teria prioridade em relação à elaboração do plano de ação.

¹⁷⁸ O primeiro grupo de trabalho instituído pelo ministro será denominado, no âmbito deste trabalho, de GT1.

¹⁷⁹ Oportunidade em que foram apresentados, discutidos e aprovados os termos do Regimento Interno, do cronograma de atuação, da metodologia de trabalho, além de criado um grupo virtual de discussão para agilizar o processo.

disso, esperava-se que o Ministério da Justiça oferecesse aos participantes condições adequadas para desenvolvê-la. Mas não foi bem isso o que aconteceu. Além dos obstáculos de ordem prática, como a ausência de recursos financeiros para custear os encontros presenciais, realizados no Rio de Janeiro, havia as dificuldades de dedicação à tarefa por parte dos membros do grupo e mesmo de entendimento entre eles – algo inerente a uma atividade de tamanha envergadura. Conforme apontam nossos entrevistados, parece que estas dificuldades atrapalharam acentuadamente o desenvolvimento dos trabalhos do GT1:

[...] Eu sai deste grupo, mas eu me lembro de que nas primeiras reuniões havia muita dificuldade de entendimento sobre a metodologia de trabalho. [...] eu me desliguei e outras pessoas saíram também. [...] tem a questão do CONARQ, do Decreto 4.073/2002, o que é que a gente mexe? O que é a gente pode fazer? O que faremos para poder num curto prazo, já que a Lei é um processo muito complicado, operar mudanças que a conferência tinha colocado como prioritárias, como importantes? Houve muita dificuldade (Aqc).

A gente teve pouco tempo e além do mais, cada participante, e é o meu caso, eu nem consegui participar efetivamente porque eu tenho uma série de outras atividades paralelas e não tem como me doar 100% e este trabalho requer tempo [...]. O plano ficou muito prejudicado. Teve uma minuta inicial, mas ele não foi concluído. [...] eu acho meio complicado definir o plano para a política nacional de arquivos em questão de 60, 90 dias [...]. Uma que não tinha recursos neste pós-conferência [...] (Csc).

Foi muita tensão política [...]. Esta discussão foi muito tensa com determinados elementos do grupo [...]. Eu sentia às vezes desânimo porque eu pensava: como é que a gente vai avançar se a gente, aqui num grupo de 15 pessoas, não está conseguindo um consenso? [...] mas a gente via que era uma coisa agarrada, por exemplo, a parte do CONARQ foi muito tensa (Clc).

O primeiro GT foi um pouco polêmico no sentido de que os arquivistas queriam deixar algumas coisas muito claras dentro da Lei e o pessoal do Judiciário dizia que não precisava explicar tanto. E então a gente meio que chegou a um impasse em alguns momentos e o tempo estava se esgotando e a gente não tinha ainda passado por todo o exame da Lei e não tinha ainda tomado outras decisões que teriam que ser tomadas e não foram [...]. Acontece que não teve mais dinheiro para levar o pessoal para o Rio [...]. No final muita gente saiu do grupo porque disse assim: isso aqui não vai levar a nada! No final do estudo as propostas eram feitas por e-mail (Dcc).

O resultado alcançado foi o possível diante das dificuldades de agenda e das resistências de setores do governo em encaminhar as demandas decorrentes da 1ª CNARQ (Dvc).

Aparentemente, as dificuldades enfrentadas refletiram no resultado alcançado pelo GT1. Mesmo após a prorrogação do prazo, o grupo não conseguiu finalizar os trabalhos e como não havia possibilidade de nova prorrogação, foi criado um novo grupo (GT2)¹⁸⁰,

¹⁸⁰O segundo grupo de trabalho instituído será denominado de GT2. À exceção de um membro e do coordenador, foram mantidos no GT2 todos os participantes do GT1.

instituído pela Portaria Ministerial nº 3.122, de 03 de dezembro de 2012, para apresentar manifestação acerca das propostas de revisão da Lei de Arquivos e do Decreto nº 4.073/2002 produzidas pelo GT1, além de dar continuidade à elaboração do plano de ação para o setor de arquivos públicos.

Determinou-se então na Portaria referida, que os resultados alcançados pelo GT2 fossem encaminhados ao Plenário do CONARQ para discussão e deliberação e, posteriormente, submetidos à apreciação do Ministro da Justiça (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2013b). Todavia, os problemas apontados pelos entrevistados continuaram dificultando a materialização das atividades (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2013b), sendo o registro deixado pelo coordenador deste GT2 prova disso:

Considerando que apenas um membro do Grupo de Trabalho apresentou sugestões às propostas de revisão da Lei nº 8.159/91 e do Decreto nº 4.073/2002 e considerando que não foram realizadas reuniões, em função de insuficiência de quórum¹⁸¹ para continuar a elaboração da proposta de plano de ação para o setor de arquivos públicos, o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 3.122/2012 é encerrado sem apresentar resultados [...] (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2013b, p. 3).

Diante do desdobramento do GT2, foi submetido à apreciação do Plenário do CONARQ o produto resultante do GT1¹⁸²: a minuta da proposta de alteração da Lei de Arquivos¹⁸³, cuja análise foi realizada na 70^a, 71^a e 72^a Reunião Plenária do órgão - ocorridas, respectivamente, nos dias 26 de junho e entre 13 e 14 de agosto de 2013. Infere-se que, em razão do tempo de realização da conferência e da ausência de respostas à comunidade arquivística, tornava-se urgente ao CONARQ dar prosseguimento ao trabalho realizado pelos GTs 1 e 2 - tarefa que poderia dar ao órgão o protagonismo não assumido durante o processo de construção da conferência (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2013b).

Assim, se as propostas de revisão da Lei nº 8.159/1991 e do Decreto nº 4.073/2002 foram um recado ao CONARQ, da insatisfação dos atores arquivísticos, aquela era a hora de mostrar que a mensagem foi compreendida e que, independente do mérito das propostas, o órgão estava aberto a refletir sobre as demandas e críticas colocadas pela comunidade arquivística.

Os pontos mais amplamente discutidos na 71^a e 72^a Reunião Plenária do CONARQ

¹⁸¹ Uma vez que vários membros do grupo abandonaram os trabalhos.

¹⁸² O GT1 conseguiu consolidar e apresentar em relatório minutas de alteração de dispositivos da Lei nº 8.159/1991 e do Decreto nº 4.073/2002 e do plano de ação para o setor de arquivos.

¹⁸³ O presidente do Conselho reiterou que “[...] algumas propostas apresentaram alterações de redação, forma e de abrangência, do que foi deliberado na CNARQ” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2013b, p. 3).

foram:

1. A desvinculação entre o CONARQ e o Arquivo Nacional: Alguns conselheiros defendiam a manutenção da decisão tomada na conferência, de que o CONARQ deveria ser desvinculado do Arquivo Nacional, separando-se assim, a instância deliberativa (o Conselho) da instância executiva (o Arquivo Nacional). Outros, entretanto, não aprovavam a decisão por acreditar que o funcionamento do CONARQ era adequado ou mesmo que a desvinculação poderia empobrecê-lo institucionalmente. Havia ainda os que acreditavam que com a desvinculação do Arquivo Nacional, o CONARQ perderia seu braço operacional, fato que demandaria a constituição de um novo corpo técnico e burocrático forte para dar sequência aos trabalhos realizados pelo Arquivo Nacional, causando custos consideráveis à administração pública. Nesse sentido, defendia-se que o CONARQ continuasse utilizando a estrutura já existente do Arquivo Nacional.
2. A indicação do cargo de presidente do CONARQ: Alguns conselheiros defendiam que o presidente do CONARQ fosse indicado pelo ministro da pasta a qual ele estivesse vinculado. Outros, que fosse indicado entre os membros do conselho, conforme indicação da 1ª CNARQ e, que apenas fosse referendado pelo ministro responsável. A questão foi colocada em votação e por oito votos a cinco, com uma abstenção, decidiu-se que o CONARQ deveria ser presidido pelo ministro do órgão ao qual o Arquivo Nacional estivesse vinculado. Em nosso entendimento, tal votação parece absolutamente equivocada se levado em conta que a decisão sobre o assunto já havia sido tomada pelos participantes da conferência, devendo então ser respeitada.
3. O poder político do CONARQ: De forma geral os conselheiros do CONARQ concordavam que o presidente do órgão deveria ter poder político para alavancar a política nacional de arquivos. Por isso, alguns sugeriam que o presidente da instituição fosse o ministro da pasta a qual o conselho estivesse vinculado, pois assim seriam ampliadas as chances de que o CONARQ fosse fortalecido politicamente - fato que não ocorreria se o presidente fosse eleito internamente entre os membros do órgão, uma vez que a relevância de um conselho de políticas públicas passa pela força política da pessoa que o preside. Nesse sentido, acordou-

se entre os conselheiros que revigorar politicamente o CONARQ significava eleger um presidente politicamente forte. Parece oportuno fazer um adendo a esse raciocínio. Em nossa opinião eleger um presidente politicamente forte não é o mesmo que eleger um dirigente numa barganha política, como já mencionado, porque quando a escolha de um gestor faz-se por meio desse último critério, o risco de se nomear alguém despreparado para a função é muito grande.

4. A instituição de um fundo de financiamento para a área de arquivos.
5. Discussões sobre vários artigos da proposta de revisão da Lei de Arquivos e do Decreto nº 4.073/2002.

Finalizadas as discussões, foi disponibilizado em consulta pública, no período de 16 de setembro a 15 de novembro de 2013, o PL que altera, revoga e acresce novos dispositivos à Lei nº 8.159/1991. A consulta pública registrou a participação de 59 pessoas físicas e instituições - em sua maioria arquivistas, estudantes de Arquivologia, associações de arquivistas e universidades com curso superior de Arquivologia - que apresentaram um total de 287 contribuições ao projeto de alteração da Lei de Arquivos. Consta na ata da 73ª Reunião Plenária do CONARQ que:

[...] a maioria das contribuições sugeriram poucas alterações no texto da minuta do PL, restringindo-se em pequenas sugestões de modificação de redação em 1 ou 2 artigos, exceto a proposta da Associação de Arquivistas Brasileiros – AAB, do Observatório de Políticas Arquivísticas do Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da UNIRIO e do grupo de discussão de servidores do Arquivo Nacional – GDAN, que apresentaram alterações em quase todos os artigos do PL (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2013c, p. 3).

Após consolidadas, as contribuições da consulta pública embasaram a elaboração de uma nova minuta do PL, cuja análise foi realizada nas 73ª, 74ª e 75ª Reuniões Plenárias do CONARQ, ocorridas entre os dias três e cinco de dezembro de 2013 (ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2013). A versão firmada pelo CONARQ parece não ter agradado membros da comunidade arquivística que, por meio de uma carta assinada por 62 entidades, solicitaram ao Ministro da Justiça a realização de uma audiência pública na qual fosse feita a defesa das propostas enviadas à consulta pública pelos respectivos proponentes. No entanto, tal solicitação não foi acatada.

No dia seis de janeiro de 2014, o projeto de revisão da Lei de Arquivos foi, finalmente, encaminhado ao Ministro da Justiça, mas, após apontamentos feitos pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, tornou-se novamente alvo da análise do Plenário do CONARQ em sua 76ª Reunião Plenária, ocorrida em 19 de março de 2014. Ansiosos por uma deliberação final sobre o projeto, alguns conselheiros se manifestaram a favor de que apenas as questões pontuadas pela referida Secretaria fossem discutidas, analisadas e alteradas, se fosse o caso, enquanto outros mostravam interesse em rediscutir pontos já deliberados (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2014a).

Pudemos observar que o processo de revisão da Lei nº 8.159/1991 dava mostras de desgaste quando as associações de arquivistas, motivadas pelo não acolhimento por parte do Plenário do CONARQ de algumas propostas aprovadas na conferência ou sugeridas na consulta pública, solicitaram defender suas sugestões no Plenário do conselho - encaminhamento que prorrogaria ainda mais o processo de revisão da referida Lei. Contudo, argumentando que o processo de elaboração do projeto de revisão da Lei de Arquivos havia sido o mais democrático possível, com a formalização de dois GTs e de uma consulta pública, o Plenário do conselho negou o pleito das associações de arquivistas, o que gerou grande insatisfação com a conduta do CONARQ (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2014a).

Apesar das intercorrências, os conselheiros do CONARQ deliberaram sobre as questões apontadas pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e, em 31 de março de 2014, a nova minuta do anteprojeto de lei foi reencaminhada àquela Secretaria. Após novo exame, a Secretaria encaminhou a minuta, em 15 de outubro de 2014, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para análise e manifestação - onde se encontra em tramitação desde então, sem decisão final a respeito¹⁸⁴.

É preciso que façamos uma reflexão sobre o momento em que se deu o envio da minuta de revisão da Lei de Arquivos no Ministério do Planejamento, outubro de 2014, fim do primeiro governo de Dilma Rousseff e, portanto, momento dedicado à campanha de sua reeleição e a outras questões. Basicamente, não era um momento favorável. Em nosso entendimento, é no ano de 2015 que se daria, ou poderia se dar, o andamento da revisão da

¹⁸⁴ Em março de 2016, foi solicitado via e-Sic, informações quanto ao andamento do Anteprojeto de Lei que tramita com o número 0300.00485/2014-03. A resposta recebida informou que o processo encontrava-se em análise no Departamento de Modelos Organizacionais (DEMOR) da Secretaria de Gestão, sem decisão final a respeito e que o histórico de tramitação do mesmo poderia ser acompanhado através do Protocolo Integrado - um sistema de integração de informações de processos e documentos da Administração pública federal disponível à população para consulta à tramitação de processos e documentos no seguinte endereço eletrônico: <https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/>.

Lei. Todavia, nesse ano, a crise política no país se intensificou de fato e o governo eleito não teve como funcionar, pois desde que reassumiu teve que se esforçar para garantir a governabilidade e a manutenção do mandato – que acabou culminando na ruptura do processo democrático, em agosto de 2016, com o impeachment da presidenta. Após esse fato a agenda implementada no Brasil passou a ser claramente neoliberal. E nesse contexto, a política nacional de arquivos dificilmente entraria em consideração.

Posto isso, cabe indagar se houve avanço ou estagnação após a realização da 1ª CNARQ? Em nosso entendimento, embora a longevidade do processo de revisão da Lei de Arquivos possa ter causado um arrefecido considerável das expectativas dos membros da comunidade arquivística, quanto aos resultados alcançados pela conferência - tornando difícil, ainda que não impossível, pensar que o evento impulsionará futuramente a formulação de uma política de Estado para os arquivos, o encaminhamento ao Executivo do Anteprojeto de Lei foi um avanço que não deve ser desmerecido. É claro que a longa tramitação do processo no Ministério do Planejamento pode ser interpretada como estagnação por uns ou como algo plenamente compreensível por outros, dado o momento de intensa crise política vivenciada no país, contudo, é importante levar em consideração que a pouca celeridade desse procedimento pode ser atribuído também à diminuição da pressão e da mobilização dos atores arquivísticos após a conferência. Perguntados se a 1ª CNARQ impulsionará ainda que futuramente a ação do Executivo e do Legislativo federal, nossos entrevistados exprimiram as seguintes opiniões a respeito:

Sim, se a comunidade voltar a se mobilizar [...] a despeito das diferenças que tenham. Hoje o cenário em alguns aspectos é mais positivo e em outros não. Por exemplo, **hoje não temos mais a AAB, que se extinguiu e foi um ator importantíssimo [...] e isso é uma perda.** Temos uma expansão do crescimento dos cursos de Arquivologia, da comunidade de arquivistas, de profissionais no Poder Público, sobretudo, no Poder Executivo Federal [...]. Eu acho que tem vários elementos aí, até o contexto político mais geral, mas acho que a área teria de fazer um esforço enorme no sentido de se mobilizar novamente (Aqc, grifo nosso).

Se a gente buscar. Se a gente enquanto categoria trabalhar mais unidos, **talvez seja possível** (Avc, grifo nosso).

Eu acredito que sim. [...] **isso vai depender muito de vocês que estão vindo agora** [...]. Eu acredito e não tenho dúvidas que é irreversível, dependendo da vontade do setor, da área das universidades, das instituições arquivísticas, dos estudantes, dos cursos de graduação e pós-graduação (Clc, grifo nosso).

[...] eu acho que a gente tem pouca mobilização, a gente faz pouca pressão para que as coisas aconteçam nesta área. Do ponto de vista de nós docentes, e aí eu me incluo claro, são tantas as frentes de trabalho [...] que concretamente não damos conta de tudo. E do ponto de vista dos profissionais, das pessoas que atuam, eu não sei se eles têm uma visão um pouco restritiva da sua profissão ou então muito

voltado para aquele fazer e não se veem muito naquele contexto político. **Eu sinto na verdade uma certa apatia no setor em relação as demandas, as lutas, as pressões [...]. Então talvez a gente não avance muito por causa disso** (Csc, grifo nosso).

[...] **Eu acho que não** e é claro que agora **é necessário um lobby todo para poder aprovar esta alteração da lei** (Dcc, grifo nosso).

A pressão pela realização da Conferência demonstrou que só a mobilização dos arquivistas gerará a ação do governo. A realização da conferência foi importante, mas não o suficiente [...] (Dvc, grifo nosso).

Muito difícil. Porque é o seguinte: naquela conjuntura existia uma mobilização dos arquivistas e das associações de arquivistas [...]. Mas hoje com a associação dos arquivistas fraca, com a dispersão, com uma direção do Arquivo Nacional complicada, sem esta articulação da base dos arquivistas eu acho difícil, muito difícil. **Não é impossível, mas não vejo articulação política para nada** (Pdc, grifo nosso).

Como se pode observar, os entrevistados acreditam que a manutenção da mobilização dos atores arquivísticos após a conferência é um fator fundamental para que futuramente seja formulada uma política de Estado para os arquivos. Contudo, é preciso ter em mente que há muitas outras engrenagens que colocam em movimento o processo de construção de políticas públicas, sendo este um ponto central para a compreensão dos motivos que levam uma área ser contemplada com políticas públicas e outras não.

4.4 A efetividade da 1ª Conferência Nacional de Arquivos e seus condicionantes

Uma conferência é efetiva quando influencia decisões tomadas pelos atores políticos após o evento (PETINELLI, 2013). É comum que deliberações de conferências nacionais sejam incorporadas pelo governo, sendo exemplos práticos disso: a 1ª Conferência Nacional de Política para Mulheres (CNPM), realizada em 2004; a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI), realizada em 2005; e a 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (CNAP), realizada em 2006, cujas propostas embasaram, respectivamente, a elaboração do 1º Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), assim como do Plano de Ação 2007-2010 do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura (PETINELLI, 2013). No que diz respeito à 1ª CNARQ, infelizmente, nem mesmo a minuta de um plano de ação foi elaborada após o evento, fato que vai de encontro a uma importante constatação de Petinelli (2013, p. 208): o efeito das propostas aprovadas “[...] nas políticas públicas e nos projetos de lei formulados após os encontros varia entre conferências de

políticas distintas”. Para a autora, a efetividade das conferências nacionais pode ser relevantemente condicionada:

- 1) **Pelo contexto político:** se refere à vontade política das elites em promover a participação social, à junção de projetos políticos dos atores políticos e privados e o tipo de relação entre eles. Quanto maior for o apoio dos governantes, dos conselhos de políticas públicas do setor e o “[...] envolvimento da sociedade civil de cada área com o projeto participativo do governo [...]” maior será a efetividade da conferência nacional (PETINELLI, 2013, p. 208).
- 2) **Pela natureza da política pública:** que tem relação com o grau de descentralização e de intersetorialidade da política tratada. Políticas cuja formulação é de responsabilidade exclusiva de um ministério ou secretaria especial apresentam “baixo grau de descentralização”. Já quando a formulação compete a instituições do nível federal e estadual ou federal e municipal, a política pública apresenta “grau médio de descentralização”. Políticas cuja elaboração pode ser realizada pelo ministério, por secretarias municipais e estaduais, apresentam “alto grau de descentralização”. Por outro lado, apresenta “baixo grau de intersetorialidade” uma política cuja formulação é unicamente realizada pelo ministério competente e ela apresenta *mais* programas *sem* interface com outras políticas que programas *com* interface com outras políticas. Apresenta “grau médio de intersetorialidade” a política cuja formulação é realizada por mais de uma instituição, mas cujo número de programas sem interface com outras políticas é maior que os com interface. Políticas formuladas de forma compartilhada por mais de um ministério e que apresentam *mais* programas *com* interfaces que programas *sem* interface com outras políticas apresentam “alto grau de intersetorialidade”.
- 3) **Pela organização da sociedade civil:** se refere à capacidade de mobilização e organização dos membros do corpo social envolvido com determinada política. O processo de formação da sociedade civil pode ser classificado como de “baixo pra cima”, se a sociedade civil foi configurada de forma independente da atuação do Estado e de “cima pra baixo”, se a sociedade civil foi configurada pela ação direta do Estado. Já a relação da sociedade civil com o Estado pode ser classificada como “indireta”, se a relação se der a partir de manifestações e lutas na esfera pública e

“direta”, se a relação ocorrer via representação política. Por sua vez, o grau de unidade dos atores envolvidos numa política pode ser verificado através de dois indicadores: o nível de afinidade dos interesses dos grupos e o tipo de relação entre eles, se harmoniosa ou conflituosa. O grau de unidade é considerado “baixo”, se os grupos apresentam projetos políticos diferenciados e apresentam uma relação conflituosa; “médio”, se os grupos apresentam projetos políticos distintos, mas apresentam uma relação harmoniosa ou quando apresentam projetos políticos semelhantes, mas apresentam uma relação conflituosa. O grau de unidade é considerado “alto”, se os grupos apresentam projetos políticos semelhantes e se relacionam de forma harmônica.

- 4) **Pelo desenho institucional:** o formato institucional das conferências varia de acordo com cada uma delas. Essa variação ocorre, sobretudo, em relação à dinâmica representativa e participo-deliberativa. Enquanto algumas conferências optam por privilegiar formatos que favorecem a participação da sociedade civil ou do setor público, outras elegem uma proporção paritária de representantes. Alguns encontros são organizados em formatos que propiciam o diálogo e a troca de informações entre os participantes (seminários e mesas redondas), já outros, privilegiam espaços de deliberação e tomada de decisão (GTs e Plenárias).

Devido à sua pertinência, os condicionantes de efetividade das conferências nacionais apresentados por Petinelli (2013) serão utilizados, no âmbito desta pesquisa, para avaliar a efetividade da 1ª CNARQ e os impactos dela sobre a elaboração da política nacional de arquivos.

4.4.1 Contexto político: vontade política, projetos políticos e relação entre sociedade política e civil

Embora tenha sido convocada por decreto presidencial de um governo que, a exemplo do antecessor, utilizava-se das conferências como “[...] parte de um projeto político nacional, voltado a tornar a gestão pública mais democrática e inclusiva a partir da

participação de atores sociais nos processos de tomada de decisão política”¹⁸⁵ (PETINELLI, 2013, p. 221), não é possível afirmar que a 1ª CNARQ tenha sido convocada pela vontade política do Ministro da Justiça, mas sim em resposta à pressão exercida pela comunidade arquivística em favor da permanência do Arquivo Nacional na Casa Civil da Presidência da República.

O curto prazo para a organização do evento, a pequena divulgação do mesmo, o exíguo recurso orçamentário e apoio legislativo disponibilizado para o desenvolvimento dos trabalhos dos GTs incumbidos de revisar a Lei de Arquivos são indícios de que, embora simbolizasse a abertura de um canal institucionalizado de diálogo entre o governo e os atores arquivísticos, a 1ª CNARQ não contou, conforme apontam alguns entrevistados, com o apoio genuíno do Ministério da Justiça.

[...] **se de fato houvesse interesse em fazer estas mudanças pelo próprio ministério ou pelo próprio CONARQ nós já teríamos resultados disso.** A Conferência me parece que não teve o apoio do próprio CONARQ. E o próprio ministério, como não foi uma iniciativa espontânea, eu acho que não há interesse para que isso evolua muito (Avc, grifo nosso).

[...] **O Ministério da Justiça, a meu ver, não chegou a se envolver efetivamente na reflexão sobre os arquivos, promovida pela 1ª CNARQ.** A designação de um representante para acompanhar os trabalhos foi uma medida política para atender uma demanda da sociedade civil, mas acabou por perder força diante dos demais problemas conjunturais inerentes a ação de um Ministério da Justiça (Dvc, grifo nosso).

Eu acho que faltou vontade política [do Ministério da Justiça para dar condição de trabalho aos GTs], porque quando tem isso se dá um jeito (Dcc, grifo nosso).

Não é factível afirmar do mesmo modo que o setor arquivístico fosse, à época da conferência, pautado pela junção de projetos políticos dos atores públicos e da sociedade civil, nem tampouco que existisse uma relação no mínimo mediana entre eles. Se fosse o contrário, os arquivos públicos do país não estariam, salvo raras exceções, quase sempre desligados do “[...] processo político-decisório governamental” – uma desvinculação que, em nosso entendimento, sempre prejudicou e continua prejudicando o desenvolvimento dos arquivos brasileiros (JARDIM, 1999, p. 23).

¹⁸⁵ A conferência foi convocada durante o primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff, sendo Luiz Inácio Lula da Silva, seu antecessor.

4.4.2 Natureza da política pública: grau de descentralização e de intersetorialidade

A avaliação do grau de descentralização e de intersetorialidade de uma política pode ser feita por meio da análise dos planos de ação e das ementas dos programas formulados a partir das propostas aprovadas nas conferências (PETINELLI, 2013). No que se refere especificamente à 1ª CNARQ, tal análise não poderia ser feita, uma vez que, o plano de ação, o Programa Nacional de Fomento e Institucionalização de Arquivos Públicos e o Plano Nacional de Formação de Recursos Humanos na Área de Arquivos não foram efetivamente criados, mas apenas sugeridos em algumas propostas.

Sendo assim, nosso raciocínio só é possível no campo da inferência e é nele que concluímos que, quando formulados, a futura política nacional de arquivos¹⁸⁶ e os demais planos e programas dela oriundos apresentarão um grau médio de descentralização, pois serão desenvolvidos, em grande parte, no nível nacional - embora os estados também apresentem esta atribuição e possam exercê-la autonomamente, e um alto grau de intersetorialidade, já que poderão ser formulados de forma compartilhada por mais de um ministério, apresentando programas com interface com outras políticas (PETINELLI, 2013).

O *Guia do usuário Archivematica* desenvolvido por intermédio da parceria entre o IBICT, órgão nacional de informação e unidade de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) e o Arquivo Nacional, órgão do Ministério da Justiça - por meio do projeto, *Metodologia de Apoio ao Sistema de Informação e Comunicação da Comissão Nacional da Verdade*, para a criação de documentação voltada à gestão de documentos de cunho arquivístico digital - é um exemplo do caráter intersetorial das questões tratadas no setor arquivístico e que requerem, por isso, o desenvolvimento de trabalhos coletivos e compartilhados com outros segmentos de políticas públicas (COSTA *et al.*, 2016).

4.4.3 Organização da sociedade civil: atores, processo de formação, tipo de relação com o estado e grau de unidade da sociedade civil

Foi no seio da administração pública federal, a partir de uma “[...] política de formação de quadros técnicos para gerenciar a máquina do governo [...], que se iniciou, nos anos 1930, o processo de formação e organização dos atores sociais que desenvolveriam, nas décadas

¹⁸⁶ Que estabelecerá os princípios, diretrizes e eixos norteadores das políticas públicas arquivísticas em nível nacional e as bases para a criação de planos e programas que nortearão as ações governamentais na área.

seguintes, projetos pioneiros e inovadores na área da administração de arquivos [...]” (SANTOS, 2014, p. 32). Nos anos 1970, por sua vez, os profissionais de arquivo já haviam se firmado como atores relevantes na configuração da Arquivologia no país. Na década de 1980, segundo Jardim (2014, p. 143), “o processo de institucionalização da Arquivologia no Brasil, iniciado na década anterior, ganha novas configurações [...]” com a gestão política de Celina Vargas do Amaral Peixoto no Arquivo Nacional, culminando na importante aprovação da Lei de Arquivos, em 1991.

É possível observar que a organização primária dos membros do corpo social envolvido com as questões arquivísticas se deu por orientação do governo federal, num processo de cima para baixo. Na verdade, em muitos países o Estado e os documentos arquivísticos andaram sempre juntos, numa simbiose estratégica. Nos anos 1970 e 1980, a categoria arquivística, capitaneada pela AAB, adquire um alto grau de unidade e se aproxima ainda mais do governo, firmando com ele uma relação do tipo direta que, em muitos momentos, foi crucial para o desenvolvimento da área, pois para alcançar certas conquistas os profissionais atuantes nos arquivos precisaram abandonar “[...] a posição de meros portadores do saber-fazer para ascender no campo da esfera pública como componente discursivo e político” (GOMES, 2014, p. 105).

Porém, a unidade e o destaque alcançados pelo segmento parecem ter se esmaecido nas décadas seguintes, fazendo com que os arquivistas se tornassem um grupo com projetos políticos enfraquecidos e diferenciados, pouco mobilizados e envolvidos com as questões de interesse da área. Esse grupo, quando se relaciona, o faz, muitas vezes, de forma conflituosa, apresentando, hoje, um grau baixo de unidade não só entre seus membros, mas, também, de relação com o Estado - realidade que se encontra na contramão das pesquisas que indicam “[...] que arranjos participativos que envolvem atores sociais com mais recursos políticos, maior grau de comprometimento com o arranjo, mais capacidade de mobilização e experiência de participação em processos de tomada de decisão tendem a apresentar mais efetividade” (PETINELLI, 2013, p. 220).

4.4.4 Desenho institucional das conferências nacionais: dinâmica representativa e participo-deliberativa

O regimento da 1ª CNARQ previu a participação de 120 delegados, sendo 84 eleitos nas conferências regionais e 36 convidados pela comissão organizadora, não havendo, porém, nenhuma determinação quanto a percentuais de indicação a setores específicos. Participaram

do encontro como delegados eleitos nas conferências regionais: representantes do segmento público governamental; representantes de instituições de ensino (docentes, arquivistas e outros profissionais); representantes dos estudantes de Arquivologia; e representantes da sociedade civil (associações profissionais de arquivistas e organizações não governamentais) que debateram os temas da conferência em sessões plenárias e grupos de trabalho – formatos que privilegiaram a deliberação e a tomada de decisão (BRASIL, 2012).

Baseados apenas na análise dos números de representantes por segmento é possível perceber que foi predominante, na conferência, a participação de representantes do setor público governamental e acadêmico, sendo extremamente reduzida, no entanto, a participação de representantes da sociedade civil¹⁸⁷. Fato é que, a baixa participação da sociedade civil pode ter exercido um impacto negativo sobre a efetividade da 1ª CNARQ, pois conforme reitera Petinelli (2013, p. 233):

[...] o amplo envolvimento da sociedade civil na proposição de diretrizes para a política pública debatida na conferência produz recomendações mais vinculantes politicamente, uma vez que uma gama maior de atores sociais tenderá a monitorar as ações do governo e pressioná-lo para incorporar suas propostas após o encontro.

Vale ressaltar que, embora o evento tenha contado com pequena participação de membros da sociedade civil, seu desenho institucional favoreceu a participação em espaços de deliberação e tomada de decisão, como os grupos de trabalho e as plenárias.

Para efeito de comparação, apresentamos uma síntese dos efeitos esperados do contexto político, da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional sobre a efetividade da 1ª CNARQ e da 1ª CNPM¹⁸⁸. Conforme recomendado por Petinelli (2013), ao alto grau de impacto esperado do contexto político, da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional da conferência foi atribuído um sinal positivo (+). Ao baixo e médio grau de impacto esperado, por sua vez, foi dado, respectivamente, um sinal negativo (-) e um sinal positivo e negativo (+-). Para comparar a efetividade de cada conferência, deu-se peso 0 ao impacto negativo, peso 0,5 ao impacto médio (+-), e peso 1 ao efeito positivo (+). Assim, quanto maior o valor do impacto esperado total, maior tende a ser o efeito das propostas oriundas das conferências e a

¹⁸⁷A ausência de representação da sociedade civil é ocorrência também no CONARQ, composto preponderantemente por representantes do Estado.

¹⁸⁸Petinelli (2013) analisou o impacto esperado da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional da conferência sobre a efetividade da 2ª CNAP, 3ª CNCTI e 1ª CNPM. A escolha da 1ª CNPM para compor um quadro comparativo com a 1ª CNARQ deu-se, única e exclusivamente, pelo fato de que ela, assim como a conferência de arquivos, também estava em sua primeira edição.

efetividade destes encontros.

Quadro 7 – Impacto esperado do contexto político, da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional da conferência sobre a efetividade da 1ª Conferência Nacional de Arquivos e da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres

Variáveis independentes	Indicadores	Impacto esperado sobre a efetividade da 1ª CNARQ	Impacto esperado sobre a efetividade da 1ª CNPM
Contexto político	Vontade política	-	+
	Projetos políticos da sociedade civil e política	-	+
	Tipo de relação entre a sociedade civil e a sociedade política	-	+
Natureza da política	Grau de intersetorialidade	+	-
	Grau de descentralização	+/-	-
Organização da sociedade civil	Processo de formação	-	+
	Relação com o Estado	-	+
	Grau de unidade	-	+/-
Desenho institucional	Dinâmica representativa	-	+
	Dinâmica participativa	+	+
Total		2,5	7,5

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Petinelli (2013, p. 234).

Como pode ser verificado no quadro 7, o impacto positivo esperado do contexto político, da natureza da política, da organização da sociedade civil e do desenho institucional sobre a efetividade da 1ª CNARQ e da 1ª CNPM foi bem destoante entre ambas. Este resultado torna bastante compreensível por que as recomendações da 1ª CNPM serviram de base para a formulação do 1º Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - criado e lançado no mesmo ano de realização da conferência, enquanto que as propostas oriundas da 1ª CNARQ não provocaram ainda - cinco anos após a realização do evento - efeito sobre as políticas públicas formuladas pelo governo.

As constatações da pesquisa de Petinelli (2013) sugerem que embora as políticas para as mulheres:

“[...] apresentem alto grau de descentralização e intersetorialidade, o que por hipótese, dificultaria significativamente a incorporação das recomendações das conferências desta área posteriormente, esta política conta com uma sociedade civil experiente em pressionar e monitorar as ações governamentais e envolvida na gestão das políticas públicas. Além disso, a 1ª CNPM foi realizada em um contexto político favorável à participação e assumiu um desenho que privilegiou a representação, a

participação e a deliberação dos atores sociais. Combinados, estes aspectos impactaram positivamente a efetividade desta conferência e criaram as condições para que as recomendações nela aprovadas fossem incorporadas pelo governo, em medida significativa, após o encontro (PETINELLI, 2013, p. 235).

Sustentados pelas constatações de Petinelli (2013) em relação à 1ª CNPM, observamos, em contrapartida, que as políticas arquivísticas contam com uma sociedade civil pouco experiente em pressionar e monitorar as ações do governo e que seus atores encontram-se, em sua maioria, distanciados do processo de gestão de políticas públicas. No que diz respeito à 1ª CNARQ, é possível observar que ela não foi convocada pela vontade política do governo e que não privilegiou a participação de membros da sociedade civil, muito embora tenha assumido um formato que favoreceu a deliberação dos participantes. Combinados, estes aspectos impactaram negativamente a efetividade desta conferência e criaram as condições para que as propostas prioritárias nela aprovadas - a revisão da Lei de Arquivos e do Decreto nº 4.073/2002, além da elaboração de um plano de ação para os arquivos públicos e privados -, não encontrassem condições adequadas para a sua materialização e posterior incorporação pelo governo.

Feita a avaliação da efetividade da 1ª CNARQ, é hora de analisar o impacto disso sobre a elaboração da política nacional de arquivos.

5 OS ENTRAVES PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS: RESULTADOS E DISCUSSÕES

O uso da expressão “políticas públicas” se tornou corriqueiro no Brasil, sendo utilizado para requerer a ação do Estado na solução dos problemas que afetam a sociedade. Entretanto, seu uso tem sido feito sem que se tenha a noção exata de que a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas são um processo complexo, muitas vezes instável e permeado por debates acirrados que envolvem muitos interesses. Ademais, a característica sequenciada deste processo pode fazer com que ele ocorra de forma improvisada e desorganizada – assim, muitas vezes uma política pode não ultrapassar as etapas iniciais do processo ou pode ser brilhantemente pensada, mas não ser formulada.

Esta contradição toca em um ponto importante: embora o envolvimento dos principais afetados pela política seja fundamental nas etapas de identificação do problema, inclusão na agenda e elaboração de alternativas, uma política não será formulada ou implementada se o grupo social nela envolvido não possuir certos recursos de poder que impulsionem o interesse dos atores políticos em viabilizá-la. Sendo assim, não seria leviano afirmar, por exemplo, que o poder financeiro dos empresários, que o poder social dos médicos, e que o poder de organização de grupos vinculados à área de políticas para as mulheres são facilitadores de seu sucesso na consecução e no acesso ao processo de políticas públicas¹⁸⁹ – o que pode ser considerado uma vantagem dessas categorias sobre outras.

Entretanto, este não é o único fator determinante do sucesso ou do fracasso de uma categoria social em conseguir a aprovação ou a implementação de determinada política pública. É importante ter em mente que o êxito na formulação e implementação de políticas públicas depende também da importância da área a qual a política está vinculada para a sociedade, o que acaba influenciando diretamente o apoio recebido da classe política. Diante deste contexto, é natural que áreas como a dos arquivos – pouco reconhecida pelo Estado e pela sociedade - encontrem grande dificuldade em abrir espaço para suas demandas na agenda, adentrando conseqüentemente no processo de políticas públicas.

Jardim (2006, p. 11) confirma tal situação e aponta, ainda, outros obstáculos que impedem ou dificultam a concretização das políticas públicas arquivísticas: 1) a já mencionada desimportância das instituições arquivísticas para o Estado e para a sociedade,

¹⁸⁹ O bloco das grandes empresas tem grande influência no âmbito político. Após a instalação da Operação Lava Jato da Polícia Federal, foi possível constatar, por exemplo, o *lobby* e o poder das empreiteiras no Brasil, capazes de aprovar matérias de seu interesse e influenciar decisões que as beneficiem.

consubstanciando no que o autor costuma chamar de *locus* periférico dos arquivos; e 2) “a capacidade política e técnico-científica das instituições arquivísticas públicas [...]” de alcançarem o processo de políticas públicas. O autor credita ainda essa dificuldade a: 3) “[...] ausência de antecedentes históricos brasileiros nesse aspecto”; e 4) ao pouco conhecimento dos atores arquivísticos sobre o tema das políticas públicas, cujo espaço para debate deveria, segundo ele, ser ampliado no país¹⁹⁰ (JARDIM, 2008, p. 13).

Frente às colocações feitas, é plausível afirmar que se o poder econômico, social e mobilizatório tem sua contrapartida em políticas públicas, setores desprovidos desses aspectos, permanentemente afastados do processo político e do conhecimento sobre o tema, encontram maiores dificuldades para formular e implementar políticas que os favoreçam (JARDIM, 2010). Sendo assim, é compreensível que o processo de elaboração da política nacional de arquivos, iniciado com a 1ª CNARQ, tenha esbarrado em significativos entraves que impediram e, ainda impedem, essa política de alcançar etapas mais avançadas do ciclo de políticas públicas.

Ainda assim, a inserção da política nacional de arquivos na agenda governamental, após anos de afastamento dos atores arquivísticos da arena política, é louvável e, por isso, tal inclusão pode e deve ser vista como um avanço para a formulação da política nacional de arquivos. Porém, a morosidade do processo de construção da referida política, pode ser vista como um retrocesso, pois a janela de oportunidade aberta para a sua discussão e construção parece ter se fechado completamente. Fato que sinaliza em direção a duas outras questões que, associadas às apontadas por Jardim (2006, 2008), representam entraves para a construção das políticas públicas arquivísticas: o empenho do CONARQ em estabelecer uma política nacional de arquivos e a descontinuidade da pressão dos atores arquivísticos após a conferência.

¹⁹⁰ Jardim (2008, p. 15) afirma que a ampliação do espaço de discussão sobre políticas públicas arquivísticas é uma “demanda política e científica, que exercida pelo Estado e a sociedade civil, pode favorecer e ampliar as experiências brasileiras em termos de políticas públicas arquivísticas e as políticas públicas de informação em geral”.

1) O empenho do CONARQ em estabelecer uma política nacional de arquivos

Os conselhos são atores importantes no processo de políticas públicas porque neles governo e sociedade se reúne com o intuito de planejar, elaborar e fiscalizar a execução de políticas públicas. Na verdade, em tese, deveriam emergir desses organismos as principais decisões relacionadas às políticas públicas setoriais, pois cabe a eles, dentre outras incumbências, a busca pelo atendimento das demandas do segmento que representa por meio da pressão pela construção de políticas públicas de interesse coletivo (BRASIL, 2013).

No âmbito dos arquivos, é notório que o CONARQ é o ator incumbido dessa função. Todavia, embora apresente características de um órgão executor como: “[...] estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR; promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados; subsidiar a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, [...]” (JARDIM, 2008, p. 10) -, e promova, por intermédio de suas Câmaras Técnicas e Setoriais, diretrizes e normas gerais para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades relacionadas a variados aspectos de interesse da área, não é possível afirmar que o órgão tenha desenvolvido, ao longo dos anos, uma ação efetiva em relação ao que consideramos ser sua mais importante atribuição: a definição da política nacional de arquivos. Portanto, parece bastante razoável questionar por qual razão o CONARQ mantém-se tão distante dessa função.

Pesquisa realizada por Jardim (2008), e mencionada no capítulo três desta tese, revelou que os temas mais discutidos nas 40 primeiras reuniões do CONARQ, realizadas no período entre 1994 e 2006, referiam-se à produção de normas técnicas, à regulamentação da legislação arquivística e à produção de mecanismos de funcionamento do próprio conselho, sendo a política nacional de arquivos contemplada em poquíssimas oportunidades. O fato chamou a atenção do autor que argumentou ser bastante compreensível que, em seus primeiros anos de funcionamento, o CONARQ concentrasse o foco em sua própria estruturação e na Lei de Arquivos. Todavia, “[...] gozando o CONARQ de melhores condições com o Arquivo Nacional vinculado à Presidência da República [...]”, nos anos 2000, não havia justificativas para que a política nacional de arquivos continuasse ocupando um lugar periférico até mesmo na instância incumbida por sua definição (JARDIM, 2008, p.15).

Não é tarefa fácil determinar as causas da inércia política do CONARQ no sentido de obter apoio para a formulação de uma política de Estado para os arquivos, sobretudo,

enquanto esteve vinculado à Casa Civil. Tampouco, é possível saber, neste momento, por que os membros do órgão não elaboraram iniciativas consistentes como, por exemplo, conscientizar os atores políticos sobre a importância dos arquivos, comprometendo-os com ações em favor do desenvolvimento do setor. Contudo, a fala de alguns entrevistados e as críticas à estrutura e desempenho do conselho, realizadas na 1ª CNARQ - consubstanciadas na proposta de revisão do Decreto nº 4.073/2002 - nos permite inferir que o estabelecimento de uma cultura organizacional “apolítica” e distante da sociedade pelo CONARQ, tornou-se um obstáculo considerável à formulação da política nacional de arquivos.

Entendemos que, talvez, o desinteresse do CONARQ pela dimensão política de sua atuação pode ter sido motivado pelo descaso com que, “aparentemente”, o órgão foi ao longo do tempo tratado por outras repartições do governo federal. Tal proposição se apresenta como possível a partir da observação de situações em que, em nosso entendimento, o órgão tentou participar politicamente de questões inerentes à sua função, mas parece ter sido ignorado. Podemos apresentar, pelo menos, dois exemplos dessa situação. O primeiro foi quando, segundo Silva (1996), o CONARQ instituiu, por meio da Portaria nº 11, de 27 de fevereiro de 1996, uma Comissão Especial de Acesso à Informação para discutir a democratização do acesso à informação e elaborar uma proposta de decreto regulamentando o capítulo V da Lei nº 8.159/1991. Após a conclusão dos trabalhos da referida comissão, o CONARQ enviou ao Ministério da Justiça uma minuta de decreto, aprovada em sua sexta Reunião Plenária, para análise do texto pela consultoria jurídica daquele ministério e posterior encaminhamento à Presidência da República para apreciação e sanção.

O segundo, quando, em junho de 2001, o órgão encaminhou ao Ministério da Ciência e Tecnologia o documento “*Subsídios para a Inserção do Segmento dos Arquivos no Programa Sociedade da Informação no Brasil*” submetido aos conselheiros e aprovado pelo Plenário do Conselho em sua 22ª Reunião Plenária, realizada em 12 de junho de 2001 - cujo objetivo era apresentar proposições do CONARQ e do segmento arquivístico, com vistas à sua incorporação ao “*Livro Branco da Sociedade da Informação*” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2001).

Mas o que nos levou a afirmar que o CONARQ foi ignorado quando tentou sair um pouco de sua atuação técnico-normativa e apostar em questões de cunho político? Curiosos sobre os desdobramentos dos dois episódios mencionados, enviamos solicitação de informação, via e-SIC, sobre os resultados das proposições enviadas pelo CONARQ ao Ministério da Justiça e ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Recebemos como resposta que o CONARQ não havia localizado “[...] em seus registros qualquer resposta do Ministério da

Justiça sobre o supracitado decreto” ou do Ministério da Ciência e Tecnologia sobre o documento *Subsídios para a Inserção do Segmento dos Arquivos no Programa Sociedade da Informação no Brasil* - o que nos levou a inferir que o organismo responsável por planejar, elaborar e fiscalizar a execução de políticas públicas destinadas aos arquivos brasileiros parece completamente invisível aos olhos do governo federal.

Tal invisibilidade é confirmada pela ausência do CONARQ na lista de Conselhos Nacionais brasileiros, emitida pela Secretaria de Articulação Política da Presidência da República, no ano de 2015, conforme aponta Silva (2015). Consideramos oportuno ressaltar que, na apresentação do Guia dos Colegiados Nacionais referente ao ano de 2017 - material no qual se encontra a referida lista, consta a informação de que tal material “[...] representa uma compilação dos dados básicos e informações de contato dos colegiados nacionais com os quais interage de modo mais frequente [...]” a área do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) responsável pela elaboração daquele documento (AVELINO; COSTA, 2017). Assim, não podemos afirmar que a ausência do CONARQ na lista dos colegiados brasileiros possa ser explicada por um diálogo pequeno do órgão com o IPEA ou pela “invisibilidade” do CONARQ diante do governo federal. Seja como for, admitimos que tal acontecimento trouxe-nos certo incômodo e curiosidade sobre os reais motivos dessa ausência.

Entendemos que a inércia política do CONARQ pode ser comprovada por meio da análise dos temas tratados nas Reuniões Plenárias do órgão, que em sua grande maioria, dão prioridade ao trato de assuntos ligados à dimensão técnico-normativa. Desde a inauguração, em 1994, tem sido assim – algo que vai contra as expectativas que, normalmente, são criadas com a instalação de instituições dessa natureza em qualquer área de políticas públicas. Portanto, em nosso entendimento, a ausência da política nacional de arquivos até o presente momento pode ser creditada à inação política do CONARQ.

Muito embora reconheçamos a importância da “orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo” (BRASIL, 2002), realizada pelo CONARQ, urge que o órgão reconheça que sua ação não deve se resumir apenas a isso, sob pena de a imagem da instituição perpetuar-se como a de um órgão avesso ao exercício de uma das principais funções dos conselhos: defender junto aos órgãos governamentais os interesses da área que representa.

Por isso, defendemos que a comunidade arquivística reflita criticamente sobre a postura “apolítica” do órgão e, a partir disso, cobre dos membros do conselho a atuação em novas frentes. Nessa perspectiva, ousamos sugerir que o Plenário do CONARQ identifique e

trabalhe questões que seriam do domínio de uma política nacional de arquivos como, por exemplo, a busca de apoio político para a realização de um censo dos arquivos brasileiros – que poderia impulsionar o desenho de políticas públicas para o setor, uma vez que possibilitaria a construção de indicadores sobre aspectos da realidade arquivística brasileira, em âmbito estadual e municipal.

2) A descontinuidade da pressão dos atores arquivísticos

Certas categorias sociais ingressam no processo de políticas públicas com certas vantagens, não precisando investir grandes esforços para que suas solicitações sejam reconhecidas pela sociedade e pelos atores políticos. Outras, no entanto, encontram maior dificuldade para que as questões de seu interesse recebam a mesma atenção. Além dos recursos financeiros e sociais de uma categoria, três outros elementos levam uma demanda a ser priorizada pelos atores políticos: 1) o clima nacional (uma situação recebe a atenção de muitas pessoas ao mesmo tempo¹⁹¹); 2) as forças políticas organizadas (especialmente, os grupos de pressão como sindicatos e conselhos) e, 3) as mudanças dentro do governo.

Já mencionamos que o reconhecimento das demandas arquivísticas como um problema público, a viabilidade para resolvê-lo, bem como a favorabilidade do clima político para as mudanças não resultaram na elaboração de uma política nacional para os arquivos brasileiros. Como toda política pública tem um desenvolvimento de trajeto mais ou menos parecido, questionamo-nos em qual momento do percurso da política nacional de arquivos teria ocorrido um problema que pudesse justificar sua não elaboração: no início, no meio ou no fim?

É preciso admitir que, num primeiro momento, levantamos a hipótese de que o desenvolvimento “tumultuado” dos GTs nomeados para dar concretude à algumas deliberações da 1ª CNARQ e a apresentação de resultados incompletos pelos mesmos, exerceu efeito sobre a inação do Ministério da Justiça e, conseqüente, ausência até o presente momento da política nacional de arquivos – suposição ventilada por alguns entrevistados, mas rechaçada por outros:

¹⁹¹ Recentemente a questão carcerária chamou a atenção de todo o mundo para o Brasil, quando massacres aconteceram em presídios do Amazonas, de Roraima e do Rio Grande do Norte, revelando a urgência de um debate nacional sobre o tema e de ações efetivas que resolvam ou, pelo menos, amenizem o problema.

Acho que pode ter tido um efeito sim [que o resultado apresentado pelos GTs tenha influenciado a inação do Ministério da Justiça]. É como eu te falei, na medida em que a gente não produz como tarefa para nós, não vai ser o Ministério ou o ministro que vão fazer (Aqc).

Não tenho a menor dúvida! [que o resultado apresentado pelos GTs tenha influenciado a inação do Ministério da Justiça]. Imagina você Ministra da Justiça. Este pessoal não deu conta de conversar, não? Este pessoal não se entendeu, não? Não conseguiram chegar num consenso? Que motivação que é esta? [...] então a leitura que ele [o Ministro da Justiça] deve ter feito não deve ter sido das melhores (Clc).

Eu acho que talvez até pode ser [que o resultado apresentado pelos GTs tenha influenciado a inação do Ministério da Justiça]. Como o pessoal não se interessou em dar continuidade. Mas mesmo assim nós tentamos, nós fizemos a nossa parte (Avc).

Acho que não [que o resultado apresentado pelos GTs tenha influenciado a inação do Ministério da Justiça]. O Ministério da Justiça, a meu ver, não chegou a se envolver efetivamente na reflexão sobre os arquivos (Dvc).

Porém, ao analisarmos a questão sob outra ótica, constatamos que o desempenho dos GTs não poderia, isoladamente, ser responsabilizado pela inércia do Ministério da Justiça em relação à política nacional de arquivos, sobretudo, porque foi constatado que a ocorrência de alguns fatos importantes comprometeu os resultados apresentados pelos mesmos. Por outro lado, ficamos tentados a atribuir a responsabilidade pela morosidade da tramitação do projeto de revisão da Lei de Arquivos - que de alguma maneira trava a continuidade do processo de construção da política nacional de arquivos - exclusivamente à falta de interesse do Ministério da Justiça e, por isso, questionamos os entrevistados a respeito:

[...] não houve quem abraçasse isso ou tomasse isso como tarefa e buscasse os atores que poderiam tomar a decisão política de levar isso à frente e fazer isso andar [...] (Aqc).

Eu não entendo porque está no lá no Ministério da Justiça ainda [o projeto de revisão da Lei de Arquivos]. É como eu te digo, eu acho que tem muito de vontade política. E aí, claro, cada vez que você entra com as macro questões políticas do país, é impeachment, mudança de governo, aí isso desestrutura. O cara que tomou um pouco a frente das coisas que foi o Cardoso, Ministro da Justiça, ele também saiu e não é prioridade (Clc).

Eu acho que isso não é prioritário [o projeto de revisão da Lei de Arquivos]. Não é prioritário, sobretudo, depois desta crise política nacional séria. Então, isto não deve de estar entre as prioridades do governo. Ainda mais que nós temos uma Lei de Acesso à Informação que revogou vários artigos da Lei de Arquivos. Então eu acho que isso não está na prioridade. Tem outras coisas que provavelmente estão. Como não existe nenhuma pressão de nós, talvez os mais diretamente interessados, as coisas seguem no seu normal (Csc).

Olha, eu nem sabia que estava ainda lá no Planejamento [no Ministério do Planejamento] porque esse é o encaminhamento normal, mas não é para demorar tanto. Alguns meses? Bom, é óbvio que não houve empenho nenhum do Ministério da Justiça de levar este planejamento adiante, porque o Planejamento vai trabalhar sob demanda [...]. Bom, o mais óbvio é que o Ministério da Justiça não se empenhou junto ao Ministério do Planejamento [...] e tem várias razões e uma delas é porque o mundo arquivista no Brasil não conta, vamos dizer, com associações de arquivistas e profissionais fortes [...]. A falta de empenho de um lado e a falta de articulação política do outro deram nisso. Está lá parado e vai continuar parado [...]. É aquela velha história, nada-se [...] e morre-se na praia (Pdc).

A constatação a que chegamos foi a de que, se de um lado, a ausência de vontade política do Ministério da Justiça em dar agilidade à tramitação da revisão da Lei de Arquivos é um fato relevante, de outro, é inquestionável que o processo de políticas públicas é indissociável não só da ação dos atores públicos, mas, também, e, principalmente, da ação e pressão dos atores sociais interessados. Por isso, em nosso entendimento, ainda que o empenho e a vontade política do Ministério da Justiça em relação a esta política possam ser questionados, a comunidade arquivística não deve furtar-se a sua responsabilidade quanto à estagnação do processo de construção da política nacional de arquivos.

Sendo assim, é importante que antes de responsabilizar apenas o Ministério da Justiça por tal acontecimento, a categoria arquivística reflita sobre o seu próprio desempenho, questionando-se se colaborou para que, após a conferência, fosse mantida a atividade coordenada do segmento em prol do desenvolvimento da área ou mesmo se, em algum momento, exerceu pressão para que o CONARQ ou as associações de arquivistas buscassem defender seus interesses junto à bancada política. Nossos entrevistados opinaram a esse respeito:

[...] Eu acho que o próprio CONARQ poderia produzir estratégias para fazer este tipo de trabalho [de pressão, de *lobby*], que é um trabalho árduo, difícil, junto ao Congresso. Não é um trabalho simples, é um trabalho muito difícil que poderia ser feito a partir do CONARQ, a partir de outros atores, das associações [...]. Então assim, certamente tem gente no congresso, deputados e senadores, que são sensíveis ou que são próximos das questões que envolvem as pautas dos arquivos. Porque não convidar para falar no CONARQ? Convidar para um congresso com abertura do CONARQ? (Aqc).

Eu acho que o governo fez aquilo ali [a conferência] e é como a gente diz, é “pra inglês ver”. É como se diz vocês pediram e eu atendi e tal, mas agora a Lei está lá no Ministério do Planejamento. Eu acho que agora o próximo passo seria um movimento da própria classe para tirar isso de lá e viabilizar (Dcc).

Políticas de governo decorrem de demandas da sociedade. A inexistência de uma política arquivística demonstra a ação pouco expressiva e intermitente dos interessados [...]. Hoje, a meu ver, a participação [da comunidade arquivística] se resume à área acadêmica de alguns Estados da Federação [...] Acho muito

importante que se mantenha a pressão pelo encaminhamento das reflexões da 1ª CNARQ e pela viabilização da realização de novas conferências para atualizar as discussões conforme as mudanças de conjuntura política (Dvc).

Não acredito [que a conferência tenha estimulado a ação coordenada dos atores] porque senão logo depois teria se mobilizado para outras questões [...] (Pdc).

Não podemos deixar de considerar, assim, que a desmobilização dos atores arquivísticos, após a realização da 1ª CNARQ, pode ser considerada como um fator importantíssimo para que o Ministério da Justiça se sentisse confortável para abandonar o projeto de construção da política nacional de arquivos. A partir desta observação, este estudo salienta a essencialidade de que a comunidade arquivística se rearticule para o bem dessa política, buscando, por exemplo, a contribuição de dois conjuntos de atores relevantes no processo de políticas públicas: os políticos e a mídia – essa última por ser capaz de influenciar a opinião pública em favor dos arquivos (SECCHI, 2013), sobretudo nas situações em que a importância dos documentos públicos fica evidenciada.

Exemplo recente em que a essencialidade da gestão e preservação dos documentos para a gestão pública e para a sociedade deveria ter sido apresentada à mídia pelos arquivistas como pauta jornalística, aconteceu em ocasião do recente caso divulgado na imprensa mineira de que a construtora Andrade Gutierrez cobra da Prefeitura de Betim, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte, uma dívida de R\$ 500,00 milhões que poderia “[...] inviabilizar a prefeitura do município de manter a prestação de serviços básicos” a população. Como os documentos com a relação das obras e de valores pagos à construtora sumiram, acredita-se que a empresa pode ter se aproveitado do desaparecimento desses documentos para cobrar a dívida¹⁹². Para o bem da população de Betim, “foram encontrados no arquivo morto (sic.) da prefeitura” - com a ajuda de antigos servidores do órgão - notas de empenho e duplicatas que comprovam o pagamento das obras realizadas pela empreiteira - documentação que será anexada à ação civil movida pelo município que pede a suspensão da cobrança¹⁹³.

Casos como o relatado deixam claro o que todos os arquivistas sabem, mas parcela considerável da sociedade não: a relação entre a gestão documental e o processo de *accountability*. Como a população não tem esse entendimento, e associa comumente a gestão de documentos apenas ao arquivo histórico, com o patrimônio, cabe aos profissionais atuantes

¹⁹² MIRANDA, Bernardo. Moradores de Betim protestam contra cobrança de dívida por construtora. *O Tempo*, Belo Horizonte, 26 jul. 2017. Disponível em: < <http://www.otempo.com.br/cidades/moradores-de-betim-protestam-contracobran%C3%A7a-de-d%C3%ADvida-por-construtora-1.1501674>>. Acesso em: 4 set. 2017.

¹⁹³ ALVES, José Augusto. Documentos comprovam que dívida com AG já foi paga, diz procurador. *O Tempo*, Belo Horizonte, 31 ago. 2017. Disponível em: < <http://www.otempo.com.br/o-tempo-betim/documentos-comprovam-que-d%C3%ADvida-com-ag-j%C3%A1-foi-paga-diz-procurador-1.1515271>>. Acesso em: 4 out. 2017.

nos arquivos a tarefa de mostrar a importância dessas instituições e de seus profissionais para a sociedade. Só assim a população conseguirá dialogar com a visão do arquivo como parceiro da gestão pública e dela mesma. É por esse motivo que “os arquivos têm o dever de instruir a opinião pública, cabendo aos arquivistas o papel de disseminar informações, seja por vias oficiais, seja abrindo seus espaços, alertando sobre o potencial do acervo sob sua custódia” (WANDERLEY, 1989, p. 87). Daí a importância da implementação nos arquivos de “[...] um programa sistemático visando aproximar o público em geral, com o intuito de dar acesso à informação e fomentar a criação de conhecimentos” (CABRAL, 2012, p. 35-36).

É preciso, portanto, que estejamos conscientes que cumpre somente a nós, profissionais, pesquisadores e estudantes da área promover a mudança de vínculo dos arquivos – ao invés de servir ao Estado, auxiliar também a sociedade. Reverter o quadro atual pode ajudar a transformar o antigo passivo público com os arquivos em ativo. Porém, a partir da observação comportamental dos arquivistas após a realização da 1ª CNARQ e do encerramento da AAB, concluímos que esse desafio é, de fato, enorme.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da reflexão desenvolvida nesta pesquisa, buscou-se pensar sobre os motivos que levaram a política nacional de arquivos - cujo palco fundamental de ação até o presente momento foi a 1ª CNARQ - não avançar no processo de políticas públicas. E não tendo avançado continua sendo, em nosso entendimento, apenas um elemento discursivo. Para tanto, foi necessário demonstrar o que são as políticas públicas, caracterizar seus formatos e tipos, apresentar os atores que participam do processo de sua elaboração, apontando seu papel e importância. Ademais, foi preciso apresentar cada fase do ciclo de políticas públicas e como se dá a participação da sociedade nesse processo, por meio de instâncias participativas como as conferências e os conselhos nacionais de políticas públicas.

O estudo sobre o trâmite da referida política nesse processo, não poderia deixar de incluir o levantamento da trajetória do interesse público e da regulação estatal em relação aos arquivos no Brasil. Afinal, só assim poderíamos constatar o quanto e se houve, ao longo do tempo, interesse do Estado no exercício desta atividade. Coube abordar que o panorama das políticas públicas arquivísticas no Brasil configura um panorama contraditório, no qual legislação, política institucional e política pública arquivística formam, na verdade, um nó conceitual, cujo problema de se confundir o arcabouço jurídico com as políticas públicas em seu conceito genuíno é uma de suas camadas principais.

A abordagem de todas essas questões foi necessária para a compreensão do significado e do papel da 1ª CNARQ no processo na tentativa de elaboração da política nacional de arquivos e, sobretudo, para analisar os motivos dessa política não ter alcançado etapas mais avançadas do ciclo de políticas públicas. A relevância dessa conferência reside no fato de que, após muitos anos de ausência de mobilização no setor, ela fez apontamentos importantes e reveladores sobre os arquivos brasileiros, o regime jurídico dos arquivos no Brasil, a relação da administração pública com a gestão de documentos, as políticas públicas arquivísticas, o acesso aos arquivos, os arquivos privados e a educação, pesquisa e recursos humanos para os arquivos. Todo esse debate alimentou a esperança, de que sendo criadas as diretrizes a respeito desses temas, a formulação da política nacional de arquivos seria uma consequência natural.

Contudo, os que não se concentraram apenas no lado bom do evento perceberam, que passados mais de cinco anos de sua realização, pouco se ouviu falar sobre seus resultados – o que é prejudicial ao controle social. Alguns podem considerar que a 1ª CNARQ serviu para evidenciar a pouca penetração que a temática arquivística tem na sociedade – e isso pode

não ser surpreendente, uma vez que os temas tratados na conferência abarcam uma área de conhecimento muito específica.

Questionar-se por que, após três anos do envio do PL de revisão da Lei de Arquivos ao Ministério do Planejamento, continuamos estagnados num ponto que trava a continuidade do processo de elaboração da política nacional de arquivos é questão pertinente e sobre a qual os arquivistas contemporâneos deveriam refletir. Afinal, o que se passou nos anos 1970 e 1980 para que a comunidade arquivística fosse mais amplamente atendida em suas demandas? O que levou a AAB e Celina Vargas do Amaral Peixoto – instituição e profissional que se destacaram na inserção dos problemas dos arquivos na agenda governamental – a obterem, naquela época, relativo sucesso em traduzir para os gestores públicos as demandas do setor? Ora, conforme relatado, tanto a AAB como Celina Vargas utilizaram com sabedoria o poder da articulação e da influência para obter do governo respostas aos problemas apresentados. Celina Vargas, por exemplo, lançou mão de seu bom trâmite nas esferas do poder para conquistar melhorias para o Arquivo Nacional e impulsionar a criação da Lei de Arquivos. Não sendo assim, acreditamos que a história talvez fosse outra e, hoje, as Leis nº 6.546/1978, que regulamenta a profissão de Arquivista e 8.159/1991, não comporiam o arcabouço jurídico dos arquivos brasileiros.

Não há dúvidas, portanto, que a ação legislativa conquistada pelo setor arquivístico, no período mencionado, foi resultado da forte atuação política desses dois agentes. Atuação que, hoje, nos falta para conseguir a formulação de uma política de Estado para os arquivos, mas que deveria ser repetida. Fica uma questão: se o Arquivo Nacional parece ter perdido a força na década de 2010 e a AAB não existe mais, quem são nossos novos protagonistas no processo de políticas públicas? Em nossa avaliação, são as associações, sindicatos e fóruns de arquivistas, os fóruns e reuniões de ensino e pesquisa em Arquivologia, os cursos de graduação em Arquivologia, dentre outros. São esses agentes, que aliados ao Arquivo Nacional e ao CONARQ, são os responsáveis por refletir sobre qual é o espaço dos arquivos no âmbito das políticas públicas brasileiras. Afinal, conforme apontado, a administração pública de nosso país poucas vezes reconheceu as funções dos arquivos e a gestão de documentos como um recurso valioso para si, para o pesquisador e para o cidadão. Não por acaso, os arquivos estão localizados, como em diversas ocasiões apontou José Maria Jardim, na periferia das políticas públicas, vistos, na maior parte das vezes, como um problema menor pelo Estado - apesar do determinado na Lei nº 8.159/1991. Portanto, cabe a esses novos atores do cenário arquivístico incentivar a participação e a postura proativa com vistas à construção de um pensamento estratégico e político e promover a coesão e a ação da comunidade

arquivística brasileira.

Cumprir destacar que a elaboração de políticas públicas leva em conta a importância social, e por que não dizer, econômica de uma área. Em nosso entendimento, os motivos para que a política nacional de arquivos não tenha avançado no processo de políticas públicas até o presente momento decorrem, primeiramente, da ausência de prestígio e apelo social dos arquivos para angariar investimentos públicos. Uma hipótese aventada para tal acontecimento deriva do fato de que a categoria arquivística não possui recursos de poder que impulsionam o interesse dos atores políticos em viabilizar políticas públicas para esse grupo.

Talvez isso aconteça porque o êxito de uma categoria profissional na formulação e implementação de políticas de seu interesse, resulta da importância da área, a qual a política está vinculada, para a sociedade – o que acaba potencializando o apoio recebido da classe política. Conforme apontou Jardim (2010), o sucesso na elaboração de políticas públicas arquivísticas sofre influência também do grau de conhecimento dos atores arquivísticos sobre o tema das políticas públicas. No que diz respeito a isso, é válido refletirmos sobre qual tem sido o empenho dos atores apontados para a construção desse tipo de conhecimento nos cursos de Arquivologia – ambiente ideal, por exemplo, para se discutir que a ausência da Lei de Acesso à Informação foi, durante 20 anos, um empecilho à efetividade da Lei de Arquivos, mas também que a gestão documental é condição essencial à garantia de acesso à informação. Todavia, os representantes de instituições arquivísticas não participaram efetivamente da construção e regulamentação da Lei nº 12.527/2011. Por que essa discussão é procedente? Porque as políticas públicas não são definidas apenas como tudo o que um governo decide fazer, mas também como aquilo o que ele deixa de fazer (DYE, 1972). Refletir sobre acontecimentos que revelam a invisibilidade do setor de arquivos, nos coloca diante de uma realidade que, criticamente considerada, pode ser revertida pelos arquivistas. É válido ressaltar o papel importante dos cursos de Arquivologia - um elemento do conjunto dos atores do conhecimento - no processo de políticas públicas, pois é sabido que esse ente, ao fazer a mediação entre o conhecimento e as políticas, torna-as mais qualitativas e eficazes.

Acreditamos ser extremamente pertinente que a academia, baseada no princípio da interdisciplinaridade, promova, por exemplo, o encontro dos conhecimentos produzidos na Arquivologia e nas Escolas de Governo. A intenção disso seria promover a conscientização do futuro gestor público - uma vez que a burocracia supõe o registro, legalmente responsável pela gestão de documentos - sobre a importância da proteção especial aos documentos de arquivos; da gestão documental para a garantia do acesso à informação; da subordinação administrativa dos arquivos, dentre outras questões. Fica uma provocação: se arquivistas e

gestores públicos - agentes que fazem parte de uma cadeia político-gerencial - pensassem conjuntamente os arquivos brasileiros a partir do conceito de poder simbólico de Pierre Bourdieu, a que conclusão chegariam?

Voltando às causas da política nacional de arquivos não ter avançado no processo de elaboração de políticas públicas, constatamos que essa estagnação não pode ser creditada somente: i) à ausência de prestígio e apelo dos arquivos para angariar investimentos públicos; ii) ao diminuto poder social da categoria arquivística e, sobretudo, iii) à falta de vontade política do governo para formulá-la. Esta pesquisa defende, particularmente, que a manutenção da mobilização dos atores arquivísticos, em favor da elaboração da política nacional de arquivos, era essencial para que o diálogo entre eles e o governo não tivesse paralisado antes que as partes tivessem fixado qualquer acordo sobre a elaboração dessa política. Mas, aparentemente, passado não muito tempo da realização da conferência, a comunidade arquivística foi tomada pela apatia, o que a impediu de continuar engajada nessa causa.

Em nossa opinião, o encerramento das atividades da AAB, importante artéria da organização político-profissional dos arquivistas nos anos 1970 e 1980, se não contribuiu para a inércia que tomou conta da comunidade atuante nos arquivos após a conferência, demonstrou que, hoje, o engajamento político desses atores é extremamente pequeno - fato exemplificado pela diminuição do número de associados da AAB e conseqüente queda da arrecadação para a manutenção da entidade e até mesmo pela ausência de interessados em candidatar-se à sua direção¹⁹⁴. Toda essa situação fragilizou a AAB ao longo dos últimos anos, e deve ser apontada como um acontecimento lamentável, pois é fato que os atores de pressão, como as associações profissionais, possuem certos recursos como a capacidade de representação e de liderança, que ajudam a alavancar o processo de elaboração de políticas públicas. É possível afirmar, nesse sentido, que o fim da AAB representou uma baixa significativa para o setor de arquivos brasileiro que, a partir de sua dissolução, não conta mais com os serviços de sua mais antiga e bem sucedida organização profissional.

Órfã da AAB restou à categoria arquivística contar com o empenho do CONARQ para incentivar a participação de seus membros na busca pela solução dos problemas dos arquivos e para definir uma política de Estado para a área. Contudo, ao longo de seus mais de 20 anos de atuação, o órgão mostrou-se fraco para viabilizar tal incumbência. A conclusão a que

¹⁹⁴ Fonte: Carta da AAB para a comunidade arquivística brasileira. Disponível em: <https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=895699423784272&id=230070887013799>. Acesso em: 20 jul. 2017.

chegamos foi a de que o CONARQ, por ter restringido sua atuação à atividade técnico-normativa, deixando de lado a dimensão política de suas funções - decisão que, sem dúvida alguma, sempre prejudicou a busca por algum protagonismo na construção de políticas públicas arquivísticas - não realizou a contento sua maior responsabilidade.

Frisa-se que, embora não tenhamos a ilusão de que uma política dessa natureza vá resolver problemas de ordem estrutural dos arquivos brasileiros, acreditamos que a manutenção da mobilização e da pressão dos atores arquivísticos, apoiados pelo CONARQ, ajudaria, incontestavelmente, a manter em movimento a materialização de uma conquista extremamente significativa para o setor, uma vez que, legitima a Lei nº 8.159/1991 validando o dever do Poder Público de promover a gestão documental e a proteção especial aos documentos de arquivos.

É bem verdade, portanto, que a política nacional de arquivos não se manteve como uma pauta que o CONARQ e os atores arquivísticos abraçaram como movimento contínuo. Não por acaso, o processo de revisão da Lei de Arquivos encontra-se tramitando a passos lentos no Ministério do Planejamento, sujeito a vontades de pessoas distantes do mundo dos arquivos e que não tem a noção de que essa política é de interesse nacional e não apenas dos arquivistas¹⁹⁵. Acreditamos firmemente na importância de se interpretar essa ausência de participação do CONARQ e dos profissionais atuantes nos arquivos na arena política, pois isso pode demonstrar uma sensação de impotência desses atores, que os leva a deixar de elaborar qualquer pressão em favor de suas demandas, porque não espera nenhuma ação do governo em sua direção. Seja como for, essa passividade tanto do CONARQ como da comunidade arquivística não deixa de ser inquietante.

Vale ressaltar que a inclusão de temas na agenda do governo é um processo que prioriza, em geral, o que é considerado problema público. Importante, então, ter em mente que diante da crise política e econômica que afeta o país, tardará para que as demandas dos arquivos voltem a figurar como problema público digno de inserção na agenda governamental. Resta saber se, diante de prognóstico tão desfavorável, a comunidade arquivística terá condições de viabilizar novamente a realização de uma nova conferência e de trilhar de forma completa todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Frente à ausência de lideranças que impulsionem algum tipo de ação das organizações profissionais ainda existentes, dos arquivistas e dos pesquisadores e estudantes de Arquivologia, talvez isso se torne bem difícil.

¹⁹⁵ O que não significa dizer que não vá ocorrer alguma decisão mais à frente.

Devido à delimitação do tema tratado pela pesquisa algumas possibilidades de estudo podem ser apontadas para investigações futuras como, por exemplo, o levantamento e análise das grades curriculares dos cursos de Arquivologia e de Gestão Pública, de modo a identificar a existência de disciplinas relacionadas, respectivamente, ao tema das políticas públicas e da gestão documental. Tal investigação se justifica, pois a presente pesquisa mostrou ser pertinente saber se a Arquivologia tem se preocupado com a construção de conhecimentos sobre as políticas públicas e se as Escolas de Governo, por sua vez, têm se preocupado em oferecer a seus alunos a mínima noção da importância dos documentos oficiais e dos arquivos para a administração pública. No âmbito específico da Arquivologia, seria interessante que uma pesquisa fizesse uma relação do desdobramento que a ausência ou presença de disciplinas sobre políticas públicas nos cursos tem para a área.

Outra opção de pesquisa interessante seria a investigação aprofundada do significado do ato jurídico de criação de leis e políticas públicas para o setor de arquivos brasileiro, afinal, conforme aponta Pinheiro (2011), no Brasil, as políticas de informação, na qual estão inseridas as políticas públicas arquivísticas, são localizadas “[...] em forma de ações descontínuas, não expressas no documento [...]”. Para a autora, sem a publicização e efetivação das políticas de informação “[...] em documentos não há o testemunho do atendimento das necessidades informacionais da sociedade brasileira”. Por outro lado, a simples existência de um documento como uma lei não basta para promover o desenvolvimento de uma área. Em nosso entendimento o assunto se revela complexo e merecedor de estudos mais aprofundados.

Outra sugestão de pesquisa aventada é a realização de uma investigação, a partir da seguinte observação: enquanto as bibliotecas sempre tiveram sua imagem ligada à erudição, os arquivos sempre foram ligados ao segredo. Isso pode explicar por que as bibliotecas se desenvolveram mais, sendo alvos mais assíduos de políticas públicas do que os arquivos?

Esperamos que a discussão desenvolvida nesta pesquisa, ao dar continuidade ao diálogo promovido por José Maria Jardim, dos saberes do campo de estudos das políticas públicas com a Arquivologia, possa ter contribuído para o avanço da produção científica no campo da Ciência da Informação – área, por natureza, interdisciplinar. Desejamos também que, as reflexões sobre a 1ª CNARQ e seus resultados possam instigar os Arquivistas a se envolverem mais com a dimensão política da profissão, compreendendo que as políticas públicas dizem respeito também ao engajamento dos atores interessados em sua formulação. Afinal, no jogo político, são eles os responsáveis por fazer com que intenções sejam transformadas em ações governamentais.

Nessa perspectiva, cabe a nós arquivistas promovermos maior diálogo e aproximação com a sociedade de forma a mudar o paradigma da imagem dos arquivos e de seus profissionais. Feito isso, precisamos nos preparar para sermos capazes de traduzir para os gestores públicos as demandas da sociedade, de transparência e eficiência pública para, conseqüentemente, assistirmos a formulação e implementação de políticas públicas de interesse coletivo. É preciso que tenhamos consciência de que, sem o apoio do Poder Legislativo, não teremos sucesso nessa seara, afinal, cabe a esse poder canalizar as demandas da sociedade e apresentá-las ao Poder Executivo, por meio de leis e políticas públicas. Não podemos esquecer também de buscar o apoio da mídia, que ao dar visibilidade a determinado problema, contribui grandemente para que ele seja inserido na agenda governamental.

Acreditamos que o exercício da participação na esfera política pode nos ajudar bastante a superar as circunstâncias difíceis que os arquivos vivenciam há muito tempo no Brasil. Em nosso entendimento, tal participação poderia ter possibilitado, ao menos, que decisões importantes sobre o setor como, por exemplo, a transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça e a substituição do diretor-geral da instituição por uma pessoa distante dos fundamentos arquivísticos, não fossem tomadas sem consulta à comunidade arquivística.

No que diz respeito aos problemas vivenciados no setor, é preciso termos em mente que, no âmbito das políticas públicas, eles podem ser compreendidos como mecanismos capazes de impulsionar a ação governamental. A realização da 1ª CNARQ - como resultado da mobilização dos atores arquivísticos em favor da permanência do Arquivo Nacional na Casa Civil - foi uma prova disso. Portanto, não devemos esquecer que as políticas públicas refletem a complexidade da sociedade e de seus interesses. Por isso, como membros de um corpo social, não devemos deixar de nos lançar em experimentações participativas, pois só assim aprenderemos os meandros do processo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Adélia M. de. Plano - programas - projetos. In: CASTRO, Carmem L. F. de; GONTIJO, Cyntia R. B; AMABILE, Antônio E. de N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**: UEMG, 2012. p. 382-383.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc. on line**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2017.

ALMEIDA, Paulo R. de. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado**: distinções necessárias. Rio de Janeiro: Instituto Millenium, 2016. Disponível em: <<http://www.institutomillenium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 9 maio 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (1980-1984)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1985. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (1985-1989, v. 1)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, [1990?]. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (1985-1989, v. 2)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, [1990?]. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2005)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2006. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2006)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2007)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2008. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2008)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2009. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2009)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2010)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2011)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2012)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2013)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2014)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório da Direção-Geral do Arquivo Nacional (2015)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2016. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/institucional/relatorios-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil); HEYNEMANN, Cláudia B. **Arquivo Nacional: 1838-2012**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, 2 v. p. 91-146.

ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Revisão da lei de arquivos. **Informativo AAERJ**, Rio de Janeiro, ano XI, n. 94, p. 1-3, Jul./Dez. 2013.

AUN, Marta Pinheiro. **Antigas nações, novas redes**: as transformações do processo de construção de políticas de informação. 2001. 208 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

AVELINO, Daniel P. de; COSTA, Pedro C. B. **Guia dos colegiados nacionais - 2017**. Brasília: IPEA, 2017.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: _____. (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 269-308.

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. *et al.* **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27-54.

_____. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: _____.; SOUZA, Clóvis H. L. de. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013. p. 125-140.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006 do BID e do David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BASTOS, Aurélio W. C.; ARAÚJO, Rosalina C. de. A legislação e a política de arquivos n Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4-5, n. 2-1, p. 19-44, jul./dez. 1989, jan./jun. 1990.

BELLOTTO, Heloísa L. Arquivos para a administração e para a história. In: BELLOTTO, Heloísa L. **Arquivo**: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014a. p. 58-63.

_____. A imagem do arquivista na sociedade e o ensino da arquivologia. In: BELLOTTO, Heloísa L. **Arquivo**: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014b. p. 219-231.

_____. O papel instrumental dos arquivos. In: BELLOTTO, Heloísa L. **Arquivo**: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014c. p. 179-185.

_____. A situação atual dos arquivos no Brasil: pontos consideráveis. In: BELLOTTO, Heloísa L. **Arquivo**: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014d. p. 170-178.

_____. Documento de arquivo e sociedade. In: BELLOTTO, Heloísa L. **Arquivo**: estudos e reflexões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014e. p. 306-317.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Gestão documental e direito de acesso: interfaces. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 164-179, jul./dez. 2015.

BERTONI, Eduardo; TORRES, Natalia. Introdução. In: **Hacia una política integral de gestión de la información pública**: Todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos (y nunca nos animamos a preguntarle al acceso a la información). Buenos Aires: Universidad de Palermo, 2014. p. 7-10. Disponível em: <http://www.palermo.edu/derecho/noticias/publicacion-cele.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004. 2 v.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição do Império do Brasil**, 1824. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Regulamento nº 2**, de 2 de janeiro de 1838. Dá instruções sobre o Archivo Publico provisoriamente estabelecido na Secretaria d'Estado dos Negócios do Império. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-24/%C3%ADndice-24.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 6.164**, de 24 de março de 1876. Reorganiza o Arquivo Publico do Império. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6164-24-marco-1876-549128-publicacaooriginal-64478-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 1.580**, de 31 de outubro de 1893. Reforma o Archivo Publico Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1580-31-outubro-1893-517576-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 9.197**, de 9 de dezembro de 1911. Aprova o regulamento do Archivo Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9197-9-dezembro-1911-516281-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 284**, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 579**, de 30 de junho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 776**, de 7 de outubro de 1938. Dispõe sobre a especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis federais no estrangeiro, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-776-7-outubro-1938-350291-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017

_____. **Decreto-Lei nº 3.422**, de 12 de julho de 1941. Reorganiza os quadros do Ministério da Educação e Saúde, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3422-12-julho-1941-413157-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 14.968**, de 8 de março de 1944. Desapropria, por utilidade pública, imóveis no Distrito Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-14968-8-marco-1944-462012-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 44.862**, de 21 de novembro de 1958. Aprova o Regimento do Arquivo Nacional, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44862-21-novembro-1958-383895-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 48.936**, de 14 de setembro de 1960. Cria um Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar os problemas de arquivo no Brasil e sua Transferência para Brasília. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48936-14-setembro-1960-388357-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 6.546**, de 4 de julho de 1978. Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Arquivista e de Técnico de Arquivo, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6546-4-julho-1978-366508-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 82.308**, de 25 de setembro de 1978. Institui o Sistema Nacional de Arquivos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-82308-25-setembro-1978-431399-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 6.938**, de 18 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 maio 2017.

_____. **Lei nº 8.159**, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8159-8-janeiro-1991-322180-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 8.394**, de 30 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8394-30-dezembro-1991-373619-norma-pl.html> >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 1.173**, de 29 de junho de 1994. Dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1994/decreto-1173-29-junho-1994-449443-norma-pe.html> >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 1.461**, de 25 de abril de 1995. Altera os arts. 3º e 7º do Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1461.htm >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 9.051**, de 15 de maio de 1995. Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19051.htm >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 1.799**, de 30 de janeiro de 1996. Regulamenta a Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, que regula a microfilmagem de documentos oficiais, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1799-30-janeiro-1996-422670-norma-pe.html> >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 9.265**, de 12 de fevereiro de 1996. Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/123970.pdf> >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 2.134**, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2134-24-janeiro-1997-400804-norma-pe.html> >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 2.182**, de 20 de março de 1997. Estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2182-20-marco-1997-325098-norma-pe.html> >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 9.507**, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9507-12-novembro-1997-365372-norma-pl.html> >. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9605-12-fevereiro-1998-365397-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 2.910**, de 20 de dezembro de 1998. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2910-29-dezembro-1998-370249-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 2.942**, de 18 de janeiro de 1999. Regulamenta os arts. 7º, 11 e 16 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-2942-18-janeiro-1999-370311-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 9.800**, de 26 de maio de 1999. Permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9800-26-maio-1999-368711-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 3.179**, de 21 de setembro de 1999. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3179-21-setembro-1999-344968-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 2.045-1**, de 28 de junho de 2000. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, suspende temporariamente o registro de arma de fogo, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-2045-1-28-junho-2000-359975-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 4.073**, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 8159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4073-3-janeiro-2002-430431-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6096-24-abril-2007-553447-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____; ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **O cidadão como parceiro**: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas. Brasília: O Ministério, 2002. (Gestão Pública).

_____. **Projeto de Lei nº 219**, de 26 de fevereiro de 2003. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 4.915**, de 12 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4915-12-dezembro-2003-497188-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-antigos>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-antigos>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-antigos>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-antigos>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. **Portaria nº 259**, de 2 de setembro de 2004. Cria o Comitê Nacional do Brasil do Programa Memória do Mundo da UNESCO. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 de setembro de 2004. Seção 1. p. 9, Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=9&data=06/09/2004>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 11.111**, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º do caput da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11111-5-maio-2005-536798-normapl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 5.584**, de 18 de novembro de 2005. Dispõe sobre o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional - CSN, Comissão Geral de Investigações - CGI e Serviço Nacional de Informações - SNI, que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5584-18-novembro-2005-539207-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Congresso Nacional. **Lei n. 11.705 de 19 de junho de 2008**. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que 'institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/669621.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Portaria nº 204**, de 13 de maio de 2009. Cria o "Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) - Memórias Reveladas", no âmbito do Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de maio de 2009. Seção 1. p. 2, Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=14/05/2009>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 7.430**, de 17 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a transferência do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Justiça. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7430-17-janeiro-2011-609949-publicacaooriginal-131378-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei n. 12.528**, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12528-18-novembro-2011-611803-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Ministério da Justiça. **Relatório da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ)**: Por uma política nacional de arquivos. Ministério da Justiça: Brasília, 2012.

_____. **Portaria nº 625**, de 23 de abril de 2012. Institui Grupo de Trabalho CNARQ. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de abril de 2012. Seção 1. p. 26, Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2012/04/24>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Portaria nº 3.122**, de 3 de dezembro de 2012. Conceder prazo de 30 (trinta) dias, a partir da publicação desta Portaria, para que os membros do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n 625, de 23 de abril de 2012, e prorrogado pela Portaria n 1.636, de 1 de agosto de 2012, ambas do Ministério da Justiça, apresentem manifestação acerca das propostas de revisão da Lei n 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e do Decreto n 4.073, de 3 de janeiro de 2002, produzidas no âmbito do referido Grupo de Trabalho. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de dezembro de 2012. Seção 2. p. 36, Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/43908043/dou-secao-2-05-12-2012-pg-36>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. **Guia dos conselhos nacionais**. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República: Brasília, 2013.

_____. **Lei n. 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 803-26, jul./ago. 2013.

BUCCI, Maria Paula D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 34, n. 33, p. 89-98, jan./mar. 1997.

_____. Buscando um conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In: _____. *et al.* **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. (Cadernos Polis, 2). Disponível em:< <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

CABRAL, Rosimeire M. Arquivo como fonte de difusão cultura e educativa. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 35-44, jan./jun. 2012.

CALDAS, Ricardo W.; CRESTANA, Silvério (Org.). **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas**. 1. ed. São Paulo: SEBRAE, 2005. Disponível em: < http://antigo.sp.sebrae.com.br/topo/pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas/arquivos_politicas_publicas/temas_debate_politicas_publicas_apoio_mpes.pdf>. Acesso em: 8 maio 2017.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI ; Artigo 19, 2009.

CARNEIRO, Carla B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 149-166.

CARPES, Franciele S.; CASTANHO, Denise M. A política nacional de arquivos na perspectiva das Universidades Federais do Rio Grande do Sul. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v.16, n. 4, p. 192- 211, out./ dez. 2011.

CASTRO, Astréa de Moraes e. **Projeto Memória do Servidor**. Brasília: CEDI - Câmara dos Deputados, 29 set. 2010. Entrevista concedida a Débora Bithiah de Azevedo.

CASTRO, Carmem L. F. de. Conselho. In: _____; GONTIJO, Cyntia R. B; AMABILE, Antônio E. de N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**: UEMG, 2012. p. 82-84.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 22., 2001, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2001. p. 1-8.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 45., 2007a, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2007a. p. 1-6.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 46., 2007, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2007b. p. 1-4.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 47., 2008, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2008a. p. 1-8.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 48., 2008, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2008b. p. 1-4.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 49., 2008, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2008c. p. 1-8.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 50., 2008, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2008d. p. 1-6.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 51., 2008, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2008e. p. 1-4.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 51., 2008, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2008f. p. 1-4.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 52., 2008, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2008g. p. 1-7.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 53., 2009, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2009a. p. 1-14.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 54., 2009, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2009b. p. 1-14.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 55., 2009, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2009c. p. 1-12.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 56., 2009, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2009d. p. 1-8.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 57., 2010, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2010a. p. 1-14.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 58., 2010, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2010b. p. 1-10.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 59., 2010, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2010c. p. 1-11.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 60., 2010, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2010d. p. 1-14.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 61., 2011, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2011a. p. 1-7.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 62., 2011, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2011b. p. 1-15.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 63., 2011, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2011c. p. 1-9.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 64., 2011, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2011d. p. 1-17.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 65., 2012, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2012a. p. 1-10.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 66., 2012, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2012b. p. 1-14.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 67., 2012, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2012c. p. 1-6.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 68., 2012, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2012d. p. 1-4.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 69., 2013, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2013a. p. 1-14.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 70., 2013, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2013b. p. 1-10.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 71., 2013, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2013c. p. 1-7.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 72., 2013, Rio de Janeiro. **Ata...** Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2013d. p. 1-15.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 73., 2013, Rio de Janeiro.

Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2013e. p. 1-8.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 74., 2013, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2013f. p. 1-7.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 75., 2013, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2013g. p. 1-6.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 76., 2014, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2014a. p. 1-17.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 77., 2014, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2014b. p. 1-22.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 78., 2014, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2014c. p. 1-12.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 79., 2014, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2014d. p. 1-9.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 80., 2015, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2015a. p. 1-9.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 81., 2015, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2015b. p. 1-19.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 82., 2015, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2015c. p. 1-19.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 83., 2016, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2016a. p. 1-30.

_____. In: REUNIÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO CONARQ, 84., 2016, Rio de Janeiro.
Ata... Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2016b. p. 1-14.

COSTA, Célia Maria L. **Memória e administração: o Arquivo Público do Império e a consolidação do estado brasileiro**. 242 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COSTA, Milene *et. al.* **Guia do usuário Archivematica**. Brasília: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 2016.

COUTURE, Carol. Rôle et champ d'application de la législation archiviste. **Ciberlegenda**, Rio de Janeiro, n. 1, 1998. Disponível em:<<http://www.ciberlegenda.uff.br/index.php/revista/article/view/231>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

CRIVELLI, Renato; BIZELLO, Maria L. A História da arquivologia no Brasil (1838-2012). **Fuentes**, La Paz, v. 6, n. 21, p. 44-56, ago. 2012.

CRUZ, Emília Barroso. **Manual de gestão de documentos**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, Arquivo Público Mineiro, 2007. (Cadernos do Arquivo Público Mineiro; 1).

CUNHA, Edite da Penha. **Participação e deliberação nas inovações institucionais pós-constituição de 1988**: o conselho estadual de assistência social e comissão de participação popular em Minas Gerais. 2007.132 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

CUNHA, Murilo B. da; CAVALCANTI, Cordélia R. de O. **Dicionário de biblioteconomia e arquivologia**. Brasília: Briquet de Lemos, 2008.

CUNHA, Eleonora S. M.. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1733, p. 7-41, maio 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

DAHL, Robert A. **A moderna análise política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lidador, 1970.

DIAS, Darli de Souza. Monitoramento. In: CASTRO, Carmem L. F. de; GONTIJO, Cyntia R. B, AMABILE, Antônio E. de N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**: UEMG, 2012. p. 329-330.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: NEPP, 2009. (Caderno de Pesquisa, 82).

DOIMO, Ana Maria. **'Movimento popular' no Brasil pós-70**: formação de um campo ético-político. 1993. 254 f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

DUCHEIN, Michel. Os arquivos na torre de babel: problemas de terminologia arquivística internacional. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1-2, p. 13-22, jan./dez. 2007.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

EASTON, David. **The political system**: an inquiry into the state of political science. New York: Alfred A. Knopf, 1965.

_____. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

ESPINOSA, Roberto M. Accountability. In: CASTRO, Carmem L. F. de; GONTIJO, Cyntia R. B, AMABILE, Antônio E. de N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**: UEMG, 2012. p. 12-18.

ESTEVIÃO, Silvia N. de M.; FONSECA, Vitor M. M. da. A França e o Arquivo Nacional do Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 81-108, jan./jun. 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber profissional e poder institucional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FARIA, Carlos A. P. Introdução. In: **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 7-8.

FARIAS, Juliana B. Memória em apuros: acervos públicos com documentos históricos sobre a história do Brasil correm o risco de se perder nos arquivos da Bahia. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 78, mar. 2012.

FERREIRA, Maria de Lourdes. **Os arquivos da administração pública nos municípios do grande ABC paulista: a busca do fio de Ariadne**. 2005. 197 f. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-05082005-174441/pt-br.php>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

FRANCO, Celina do A. P.; BASTOS, Aurélio W. Os arquivos nacionais: estrutura e legislação. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-28, jan./jun. 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, Jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2017.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-92, 1º semestre 2002.

GERHARDT, Tatiana E. ; SILVEIRA, Denise T. (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, ANTONIO C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, YURI Q. A Associação dos Arquivistas Brasileiros e o processo de institucionalização da arquivologia no Brasil: 1971-1978. In: MARQUES, Angelica A. da C.; RODRIGUES, Georgete M.; SANTOS, Paulo Roberto E. dos (org.). **História da arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica**. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014. p. 101-122.

GONÇALVES, Ana Luiza. De boca fechada, não se vai longe. **Minas Faz Ciência**, Belo Horizonte, n. 61, p. 39-40, mar./maio 2015.

GONH, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002.

GUERRA, Maria do Carmo B. Mobilização social. In: CASTRO, Carmem L. F. de; GONTIJO, Cyntia R. B; AMABILE, Antônio E. de N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**: UEMG, 2012. p. 82-84.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: _____.; SALM, José F.; GUIMARÃES, Tomás A. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2009. p. 23-39. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_de_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 8 maio 2017.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HEYNEMANN, Cláudia B. Arquivo Nacional: 170 anos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 209-216, jan./jun. 2009.

HOLLÓS, Adriana C. **O futuro da memória digital da administração pública federal brasileira**. 2014. 131 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IACOVINO, Livia. Os arquivos como arsenais de responsabilidade. In: EASTWOOD, Terry; MACNEIL, Heather. **Correntes atuais do pensamento arquivístico** (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 261-302.

IGLÉSIAS, Francisco. José Honório Rodrigues e a historiografia brasileira. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1934>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. 2013. 315 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:<<http://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/893/1/Tese%20Ana%20Celeste.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

INSTITUTO PÓLIS. Conferências municipais. **Boletim Dicas**, São Paulo, n. 230, 2005. Disponível em: <<file:///C:/Users/biblio/Downloads/672.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2017.

JARDIM, José Maria. **Sistemas e políticas públicas de arquivo no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1995. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/sistemas.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2017.

_____. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental.** Niterói: EdUFF, 1999.

_____. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. In: MATTAR, E. (Org.). **Acesso à informação e política de arquivos.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. p. 37-45.

_____. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 5-16, jul./dez. 2006.

_____. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. **Comunicação oral...**São Paulo: USP, 2008. p. 1-17.

_____.; SILVA, Sérgio C. de A.; Nharreluga, Rafael S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

_____. Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 197-213, mar. 2011a.

_____. **O Arquivo (vivo?) da nação.** 2011b. Disponível em: <<http://arquivonacional.arquivista.org/documentos/jornal-da-ciencia---artigo-o-arquivo-vivo-da-nacao>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

_____. Em torno de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011). In: MARIZ, Anna C. A.; _____.; SILVA, Sérgio C. de A. **Novas dimensões da pesquisa e do ensino da arquivologia no Brasil.** Rio de Janeiro: Móbile; AEERG, 2012a. p. 397-415.

_____. Entrevista com José Maria Jardim. **Informativo AAERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 88, p. 1-7, jan./mar. 2012b.

_____. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no poder executivo federal. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 41, n.1, p. 35-49, jan./abr. 2013.

_____. O cenário arquivístico brasileiro nos anos 1980. In: MARQUES, Angelica A. da C.; RODRIGUES, Georgete M.; SANTOS, Paulo Roberto E. dos (org.). **História da arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica.** Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014. p. 143-172.

KECSKEMÉTI, Charles. A modernização do Arquivo Nacional do Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 5-9, jul./dez. 1988.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies.** 2. ed. New York: HarperCollins, c1995.

_____. Juntando as coisas. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique; (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, 2 v. p. 225-245.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* In: **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 70-89.

LASWELL, Harold D. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

LOPES, Carlos Alberto. **A diferença entre as leis e a concretude das políticas públicas**. Blog. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://carlosalbertolopesrj.blogspot.com.br/2010/04/diferenca-entre-as-leis-e-concretude.html>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto Rocha. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil características e evolução nas últimas duas décadas In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2010**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585. 3 v.

MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

MACHADO, Helena C.; CAMARGO, Ana M. de A. **Como implantar arquivos públicos municipais**. São Paulo: Arquivo do Estado, 1999.

MALIN, Ana M. B. Economia e política de informação: novas visões da história. **Comunicação & Informação**, São Paulo, v. 8, p. 9-18, 1994.

MARQUES, Angelica A. da C. **Os espaços e os diálogos da formação e configuração da arquivística como disciplina no Brasil**. 298 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MEEHAN, José H. Principios generales de técnica legislativa. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 21-57.

MELO, Alice. Futuro do Arquivo Nacional. **Revista de História.com.br**, Rio de Janeiro, 2011, p. 1-2, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/reportagem/futuro-do-arquivo-nacional>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

MONTEIRO, Norma de Góes. O desafio dos arquivos nos Estados federalistas. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 137-157, jul./dez. 1986.

MONTVILOFF, Victor. **Políticas Nacionales de Información**: manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información. Programa General de Información y UNISIST. Paris: UNESCO, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000869/086995sb.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* In: **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-141.

NEVES, Ivan F. *et al.* **Relatório do grupo de trabalho CNARQ instituído pela portaria nº 625, de 23 de abril de 2012**. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Não paginado. Relatório.

NOGUEIRA, Jean Alessandro S. C. Governo. In: CASTRO, Carmem L. F. de; GONTIJO, Cyntia R. B, AMABILE, Antônio E. de N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**: UEMG, 2012. p. 250-251.

NOGUEIRA, Fábio; KUBIK, Maíra. Conferências nacionais: participação popular ou encenação? **CartaCapital on line**, São Paulo, maio 2015. Disponível em: <<http://mairakubik.cartacapital.com.br/2015/05/11/conferencias-nacionais-participacao-popular-ou-encenacao/>>. Acesso em: 09 jul. 2015.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. **Sistemas, organizações e métodos**: uma abordagem gerencial. São Paulo: Atlas, 1998.

OLIVEIRA, José A. P de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, Felipe F. de. Lei. In: CASTRO, Carmem L. F. de; GONTIJO, Cyntia R. B; AMABILE, Antônio E. de N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**: UEMG, 2012. p. 294-296.

OLIVEIRA, Valéria R. de. O processo de participação social nos planos plurianuais do governo federal. In: SILVA, Eduardo M. da; BARROS, Leonardo S. (Org.). **Experiências de participação institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG; FAFICH, 2013. p. 20-45.

PARADA, Eugenio L. Política y políticas públicas. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006a. 2 v. p. 67-94.

_____. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006b. 2 v. p. 239-261.

PEIXOTO, Celina Vargas do Amaral. Entrevista com Celina Vargas do Amaral Peixoto. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 7-30, jul./dez. 2013.

PENTEADO, Cláudio; FORTUNATO, Ivan. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **RBCS on line**, São Paulo, v.30, n. 87, p. 129-142, fev. 2015.

PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de. (org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013. p. 207-242.

PINHEIRO, Lena Vania R. Infra-estrutura da pesquisa em Ciência da Informação no Brasil. **DataGramaZero**, v. 1, n.6, dez./2000. Disponível em: <<http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/index.php/article/view/0000001223/8d2da6a4bf1a3bb9691831ad66a6936a>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

PINHEIRO, Marta M. K. Política de informação como documento público no estado informacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., 2011, Brasília. Comunicação oral...Brasília: UnB, 2011, p. 1483-1496.

PIRES, Roberto *et al.* **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas**: subsídio à formulação de um sistema de participação. Brasília: IPEA, 2012. (Nota Técnica, 3). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/nota%20tcnica%20-%20diest%203.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2017.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, set. 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1741, p. 7-45, jun. 2012a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf>. Acesso em: 9 maio 2017.

_____. Com a palavra a sociedade. **Revista Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, n. 58, p. 90-99, jul./ago./set. 2012b. Disponível em: <<http://insightinteligencia.com.br/pdfs/58.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2017.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 3, n. 6, p. 132-142, dez. 2011.

_____. De experts a “bodes expiatórios” a elite técnica do DASP e a reforma no funcionalismo público federal no estado novo (1938-1945). **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 78-91, jul./dez. 2012.

RAMOS, Alfredo. Conferência nacional de política para as mulheres: interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013. p. 95-121.

RANGEL, Tauã L. V. Tessituras à política nacional de arquivos públicos e privados: ponderações ao Decreto nº 4.073/2002. **Conteúdo Jurídico**, 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,tessituras-a-politica-nacional-de-arquivos-publicos-e-privados-ponderacoes-ao-decreto-no-40732002,55047.html>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

RODRIGUES, José Honório. **A situação do Arquivo Nacional**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1959.

RODRIGUES, Fernando. O padrão internacional para o direito de acesso e o atraso brasileiro. In: CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI ; Artigo 19, 2009. p. 28-31.

RODRIGUES, Marta M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RODRIGUES, Ana M. L. **Política nacional de arquivos: bases conceituais, ações e problemas**. 2012. 242 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. Disponível em:<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/ECIC-9AHPQY/6_pol_tica_nacional_de_arquivos__1_.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. Sobre a formulação e assunção de uma política nacional de arquivos no Brasil. **Acesso Livre**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 71-89, jul./dez. 2014.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: _____.; CARVALHO, M. Izabel. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____.; ROMANINI, Roberta. Teorias e modelos de análise contemporâneos de políticas públicas. In: _____.; _____. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, [199-?]. p. 3-43. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_07.pdf>. Acesso em: 10 Jul. 2016.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Paulo Roberto E. dos. Administração pública, arquivos e documentação no Brasil: a presença do Departamento Administrativo do Serviço Público nas décadas de 1930 a 1950. In: MARQUES, Angelica A. da C.; RODRIGUES, Georgete M.; SANTOS, Paulo Roberto E. dos (org.). **História da arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica**. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014. p. 17-48.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da Política pública. In: FERRAREZI, Elisabete; _____. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 21-42.

SCARENSI, María Julia. La legislación archivística y el acceso a la información en América Latina. In: TORRES, Natalia (Comp.). **Hacia una política integral de gestión de la información pública**: Todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos (y nunca nos animamos a preguntarle al acceso a la información). Buenos Aires: Universidad de Palermo, 2014. p. 109-154.

SCHELLENBERG, T. R. Avaliação dos documentos públicos modernos. In: _____. **Arquivos modernos**: princípios e técnicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 179-229.

_____. Problemas arquivísticos do governo brasileiro. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 287-300, jul./dez. 2015.

SCHIMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de política. In: **Curso de introdução à ciência política**. 2.ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984. p. 31-39. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/28018852/Texto-3-Ciencia-Politica-Teoria-e-Metodo-Duverger#scribd>>. Acesso em: 8 maio 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Welder Antônio. **Retrospectiva da arquivística brasileira no século XX**. 2002. 96 f. Monografia (Graduação em Arquivologia) - Escola de Arquivologia, UNI-RIO, Rio de Janeiro. 2002.

SILVA, Jaime A. da. A política nacional de arquivos: a ação do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos. **Àgora**, Florianópolis, v. 11, n. 7, p. 102-123, 1996. Disponível em: <<http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/index.php/journal/issue/1052>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. Por uma política nacional de arquivos. In: MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS, 1999, Rio de Janeiro. Cadernos de textos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional; Conselho Nacional de Arquivos, 1999.

_____. O Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985). **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 13-28, jul./dez. 2008.

SILVA, Enid R. A. da. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1378, p. 7-36, fev. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1550/1/TD_1378.pdf>. Acesso em 30 mar. 2017.

SILVA, Maria M. V. de A. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea M.; GALIZIA, Silvana V. **Estado e cidadania**: reflexões sobre as políticas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 17-43.

SILVA, Márcia S. da. **Interesse público e regulação estatal do futebol no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Viviane Petinelli e. **As conferências públicas nacionais como forma de inclusão política**: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação. 2010. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SILVA, Maria Leonilda R. da. O arquivo central da Fundação Getúlio Vargas e seu pioneirismo no cenário arquivístico brasileiro. In: MARQUES, Angelica A. da C.; RODRIGUES, Georgete M.; SANTOS, Paulo Roberto E. dos (org.). **História da arquivologia no Brasil**: instituições, associativismo e produção científica. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014. p. 49-72.

SILVA, Eliezer P. da; ORRICO, Evelyn G. D. A organização coletiva dos trabalhadores dos arquivos no Brasil da década de 1970. **Acervo**, Rio de Janeiro, v.27, n. 1, p. 293-304, jan./jun. 2014.

_____. O projeto da Associação dos Arquivistas Brasileiros para o campo arquivístico. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 85-100, jul./set. 2015.

SILVA, Diego Barbosa da. Onde está a sociedade civil na política nacional de arquivos? **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 41-68, jan./jun., 2015. Disponível em: < <http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/issue/view/6/showToc>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 2., 2006, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: ABARQ/UnB, 2006. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1026>> Acesso em: 17 jul. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 8 maio 2017.

SOUZA, Clóvis H. L. de. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, Roberto. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 197-209.

_____. A que vieram as conferências nacionais? uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA; _____. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013. p. 53-72.

_____.; PIRES, Roberto Rocha. C. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 4, p. 499-518, out./dez. 2012. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1792>>. Acesso em: 9 maio 2017.

_____. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-52.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formulación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique; (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, 2 v. p. 199-218.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

VALETIM, Marta. L. P. Informação em ciência e tecnologia: políticas, programas e ações governamentais - uma revisão da literatura. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 92-102, set./dez. 2002.

VÁZQUEZ, Manuel. Recorrido satelital sobre una política archivística. **Registro**, Indaiatuba, v. 3, n. 3, p. 5-14, jul. 2004.

WAMPLER, Brian.; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil Democrático. In: SCHATTAN, V.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WANDERLEY, Regina M. M. P. A popularização dos arquivos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4-5, n. 2-1, p. 85-89, jul./dez. 1989, jan./jun. 1990.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 22 ed. São Paulo: Cultrix, 2016.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Título da pesquisa: 1ª CNARQ: a conferência nacional de arquivos e a construção de uma política nacional para os arquivos brasileiros.

Eu, Sheila Margareth Teixeira Adão, orientada pelo Prof. Dr. Renato Pinto Venâncio, estou realizando uma pesquisa cujo objetivo é analisar o processo de elaboração da política nacional de arquivos – iniciado com a realização da 1ª CNARQ. Esta pesquisa pertence ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em nível de doutorado e tem cunho estritamente acadêmico, sem fins comerciais.

Diante disso, tenho a satisfação de convidá-lo (a) para participar desta pesquisa, como voluntário (a). A coleta de dados acontecerá mediante entrevista, na qual serão abordados tópicos referentes à política nacional de arquivos; a 1ª CNARQ e os Grupos de Trabalho – CNARQ; além da participação social na elaboração de políticas públicas arquivísticas. A entrevista será agendada previamente, conforme sua disponibilidade e, terá duração de aproximada de 1 (uma) hora. Esclareço que a entrevista será gravada e armazenada por um prazo de cinco anos, podendo ser destruída se o entrevistado decidir se retirar do estudo. Após a transcrição, será utilizada uma codificação de forma a garantir o anonimato das falas e opiniões explicitadas.

O (A) senhor (a) não terá nenhum gasto com a sua participação no estudo e também não receberá pagamento ou indenizações pela mesma. Um risco advindo dessa pesquisa consiste em possíveis desconfortos causados por emoções sentidas pelo (a) sr. (a) ao relatar sua experiência no Grupo de Trabalho – CNARQ. Caso aconteça, a gravação será interrompida para que o (a) sr. (a) se recupere e decida se deseja continuar ou não. Outro risco é o reconhecimento da identidade do entrevistado, mas reitero que serão tomados todos os cuidados, como uso de pseudônimos ou quaisquer outros recursos que impeça a identificação.

O (A) sr. (a) tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem nenhuma penalidade. Caso o (a) sr. (a) decida retirar-se ou necessite de quaisquer outros esclarecimentos sobre o mesmo, favor contatar-me através do telefone ou e-mail informado no final deste termo. Sua participação nesta pesquisa colaborará para que sejam construídas novas abordagens que consigam esclarecer e compreender a dinâmica de elaboração de uma política nacional para os arquivos brasileiros.

Certa de que as informações aqui apresentadas lhe forneceram os esclarecimentos necessários em relação a essa pesquisa e, caso haja concordância de sua parte em participar deste estudo, solicito que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em duas vias de igual teor (1 via ficará em seu poder):

Eu _____,

Portador (a) do RG.: _____, compreendo que minha participação nessa pesquisa é inteiramente voluntária e, que desta forma, tenho toda liberdade de recusar ou retirar meu consentimento em participar desse estudo sem penalidades. Os dados obtidos através da minha participação nesse estudo serão documentados, sendo de meu consentimento a divulgação dos mesmos, em contextos acadêmicos e publicações científicas.

Local e data: _____

Assinatura do participante: _____

Telefone/e-mail: _____

Assinatura da pesquisadora: _____

Contatos:

PESQUISADORA: Sheila Margareth Teixeira Adão

E-mail: sheiladoutoradoufmg@hotmail.com.br / sheilamta@hotmail.com

ORIENTADOR: Prof. Dr. Renato Pinto Venâncio

E-mail: renvenancio@hotmail.com

INSTITUIÇÃO: Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação – Escola de Ciência da informação da Universidade Federal de Minas Gerais – Telefone: (31) 3409-6103- Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627 – Belo Horizonte/MG.

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

BLOCO 1 – A política nacional de arquivos

1. Para o (a) sr.(a), quais os pressupostos para a convocação da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ), pelo Ministro da Justiça, para discutir a política nacional de arquivos?
2. Os conselhos desempenham um papel significativo no processo de elaboração de políticas públicas. A lei nº 8.159/1991 cria o CONARQ, responsabilizando-o por definir a política nacional de arquivos. Sendo assim, como o sr.(a) avalia a atuação do CONARQ quanto a essa responsabilidade?
3. Segundo o seu ponto de vista, a política nacional de arquivos é parte de uma política pública informacional ou é algo independente dela?

BLOCO 2 – A 1ª Conferência Nacional de Arquivos

4. Do seu ponto de vista, em que medida os objetivos estabelecidos pelo decreto que convocou a 1ª CNARQ foram alcançados?
5. O sr.(a) acha que houve divergências acentuadas na conferência? Quais seriam elas, em caso de resposta positiva?
6. Para o sr.(a), quais as propostas mais relevantes aprovadas na 1ª CNARQ?
7. A literatura sobre canais participativos compreende a efetividade das conferências nacionais como uma relação entre as propostas formuladas nesses espaços e o seu encaminhamento posterior em esferas do governo, e muitas vezes, nos conselhos de políticas públicas. O sr.(a) tem conhecimento de que o Ministério da Justiça e/ou o CONARQ tenham tomado alguma ação concreta referente aos arquivos, baseada em diretrizes aprovadas na conferência?
8. Para o sr.(a) é possível pensar que a 1ª CNARQ impulsionará, ainda que futuramente, a ação do Executivo e do Legislativo, estimulando-os a deliberar sobre temas do interesse dos arquivos?

BLOCO 3 – O momento pós-conferência

9. O Ministro da Justiça nomeou por meio da Portaria Ministerial nº 625, de 23 de abril de 2012, o primeiro Grupo de Trabalho (1º GT - CNARQ), com o objetivo de rever a lei de arquivos e o Decreto nº 4.073/2002, além de elaborar um plano de ação para o setor de arquivos públicos em consonância com as propostas da conferência. Como o sr. (a) avalia os resultados apresentados pelo 1º GT CNARQ?
10. O 2º GT CNARQ, constituído pela Portaria Ministerial nº 3.122, de 3 de dezembro de 2012, foi encerrado sem apresentar resultados. O sr.(a) acha que esse desfecho exerceu algum efeito sobre as ações (ou não ação) do Ministério da Justiça em relação aos arquivos após a conferência?
11. Como o sr.(a) analisa o suporte político e administrativo recebido do Ministério da Justiça para a realização do trabalho dos dois GTs?
12. A proposta de alteração da lei nº 8.159/1991 passou pelo crivo de dois GTs e também pela análise do CONARQ, para só então ser encaminhada, em março de 2014, ao Ministério da Justiça. Passados mais de quatro anos da realização da Conferência, a minuta do anteprojeto de revisão da Lei de Arquivos encontra-se, desde outubro de 2014, em análise no Departamento de Modelos Organizacionais (DEMOR) da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, sem decisão final a respeito do assunto. Qual a sua avaliação sobre o encaminhamento dado a proposta de alteração da lei e sobre o intervalo de tempo que vem sendo percorrido por essa revisão?
13. Quais são as suas reflexões sobre uma comparação entre as intenções expressas nos objetivos da 1ª CNARQ e as ações executadas até o presente momento?

BLOCO 4 – Participação social na construção de políticas públicas

14. Como o sr.(a) avalia a transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça e a mobilização de um número expressivo de atores arquivísticos nesse processo?
15. Para uma política pública ser efetivamente formulada e implementada deve haver a união e coordenação dos atores públicos e sociais que atuam no domínio daquela política. A formulação de políticas públicas é, portanto, indissociável da ação do governo e dos grupos interessados nessa política. Como o sr.(a) avalia o desempenho do governo e dos atores arquivísticos em prol da formulação da política nacional de arquivos?

16. Qual a sua análise sobre a capacidade de mobilização, de participação e de organização dos atores arquivísticos antes, durante e após a realização da 1ª CNARQ? O sr.(a) acha que a conferência estimulou a atividade coordenada desses atores?
17. Os atores arquivísticos formam, em sua opinião, um grupo de pressão que procura expor suas demandas e defender seus interesses junto à bancada política?
18. Qual é o seu posicionamento sobre as críticas que a 1ª CNARQ recebeu de alguns membros da comunidade arquivística referentes à: **1.** composição do comitê de elaboração do projeto da conferência; **2.** exíguo prazo para realização do evento; **3.** proporção de delegados eleitos por região; **4.** número de delegados convidados pela comissão organizadora; e **5.** restrição de participação da sociedade.
19. O sr.(a) observou algum reflexo da 1ª CNARQ no campo profissional ou da pesquisa e ensino de Arquivologia? Posto isto, podemos pensar se houve avanços e retrocessos a partir da 1ª CNARQ?